

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Coesão Territorial em Portugal - O contributo dos  
equipamentos educativos no período 2007-2013**

**Bernardo Veloso Barros**

Relatório de Estágio orientado pela Prof.<sup>a</sup> Doutora  
Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa

Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo, Especialidade em  
Desenvolvimento Regional e Local

---

2018



Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Coesão Territorial em Portugal - O contributo dos  
equipamentos educativos no período 2007-2013**

**Bernardo Veloso Barros**

Relatório de Estágio orientado pela Prof.<sup>a</sup> Doutora  
Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa

Júri:

Presidente: Professor Doutor Mário Adriano Ferreira do Vale, Professor Catedrático do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Professor Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro;
- Professora Doutora Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa, Professora Associada do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.



## DEDICATÓRIA

À minha avó Idília,  
que mesmo partindo, está presente, foi segunda mãe e sempre o maior e melhor  
exemplo a seguir.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, um especial agradecimento aos meus pais, pela formação humana e académica proporcionada e apoio constante. À maioria da minha família, pela minha educação e bases, que sempre me incutiu o valor da honestidade e do trabalho justo como fontes de recompensa e carácter. A todos os meus amigos, mas em especial ao Bruno N., pela compreensão desta fase na qual, muito possivelmente, estive ausente e menos desperto às suas preocupações, negligenciando os meus deveres de amigo. Muito em especial, à Raquel F., pelo tamanho amor e apoio que me manteve focado e à tona, pela sua amizade infindável e pelo seu cuidado. Que sejamos para sempre assim, um do outro, em qualquer modalidade relacional.

Um agradecimento à minha orientadora, Professora Doutora Eduarda Marques da Costa, que esteve sempre disponível para ajudar no esclarecimento de dúvidas latentes e num acompanhamento pessoal constante, acabando por ser mais que uma professora, uma amiga. Aos Professores Doutores Nuno Marques da Costa e Jorge Rocha, pela sua disponibilidade e fiel amizade. Ao IGOT, pela informalidade de trato que permite, sempre, um contacto próximo, que é facilitador de aprendizagens e experiências enriquecedoras de uma formação académica coerente. Um obrigado também aos meus colegas e amigos dos cursos de licenciatura e mestrado, Leticia F., Susana M., João C., João B., Rúben G., Pedro F., Yaroslava K., Diana M., Luis S., Fábio T., Alexandra B., Antónia M., Sofia P., Sara M., Irina G., João L., João A., Inês S., Rita S., Enrique P., Bárbara N., Diogo F., Francisca J. e Orane D. De mencionar também os já referidos professores doutores Eduarda e Nuno Marques da Costa que me deram o gosto pelo estudo e investigação.

À Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), pela possibilidade de estágio, e pelo excelente acolhimento da equipa da UPR, em especial ao António, Mafalda, Nuno, Catarina, Marta, Susana e Fernando, sem esquecer a UAME, essencialmente pelas figuras da Anabela e da Teresa, colegas de proximidade. Finalmente, à Ana, colega estagiária, pela partilha de experiência e “condição”. Obrigado a todos.

*“Modelar uma estátua e dar-lhe vida é belo.  
Modelar uma inteligência e dar-lhe verdade é sublime.  
Só a sabedoria divina poderia substituir com vasta e igual clareza  
todas as vacilantes imaginações da sabedoria.  
Pitágoras, Epicuro, Sócrates, Platão são raios de luz; Cristo é o dia.  
A verdade é alimento como o trigo.  
Os velhos têm necessidade de afeto como o sol.”*

Victor Hugo (1802-1885)





## RESUMO

A investigação relativa à “Coesão Territorial em Portugal – O contributo dos equipamentos educativos no período 2007-2013” teve um objeto muito concreto explanado no título: o contributo dos equipamentos educativos para a coesão territorial no território Nacional continental no período de implementação do QREN (2007-2014), período de forte investimento em equipamentos educativos e de reorganização de todo o parque escolar. Na inexistência de qualquer mapeamento visual relativo a este investimento que se focou nos ciclos de estudo compreendidos entre o pré-primário e o ensino secundário, e reorganização, surge um espaço para que o mesmo seja efetuado neste contexto, o que confere relevância teórica e prática à investigação. Assim, partindo desse pressuposto e objetivo de analisar a sua distribuição territorial, tomaram-se objetivos concretos de desenvolvimento: 1) recolher e tratar informação relativa à implementação dos Programas Operacionais regionais continentais e temático de Valorização do Território no período acima referido, no que diz respeito à construção, remodelação, ampliação de equipamentos escolares; 2) Identificar os projetos relacionados com os equipamentos escolares por tipologia, localização e total de investimento; 3) Distinguir a distribuição geográfica dos equipamentos intervencionados dos restantes equipamentos; 4) Discutir e diagnosticar as desigualdades na distribuição dos equipamentos escolares intervencionados, no sentido de avaliar o desajuste entre as necessidades territoriais de equipamentos de educação e a oferta, tendo sido estes mesmos pontos aqueles que foram seguidos, desta forma ordenada, no desenvolvimento do relatório. Numa primeira parte do trabalho desenvolve-se o contexto teórico essencial para o entendimento e compreensão da Política de Coesão Europeia, da sua operacionalização adequada e dos conceitos de Coesão e Serviços de Interesse Geral. Numa segunda parte, é efetuada uma leitura dos PO acima referidos, bem como o seu tratamento e avaliação, tendo em conta que após essa fase, o mapeamento foi efetuado e foram discutidas as questões sempre prementes da oferta vs. procura que determina, no fundo, as necessidades territoriais e sociais. A análise demonstra a existência de uma boa adaptação da rede e uma adequação do investimento ao território, garantindo-se de forma clara uma intervenção coesa e de acordo com as realidades territoriais. Ainda que tenham sido encerrados números elevados de equipamentos, o acesso a equipamentos mantém-se, não só demograficamente sustentável, como adequado, referindo-nos a uma questão puramente temporal e de capacidade. Verificou-se que o maior investimento foi, também, efetuado em centros educativos, ou seja, escolas básicas com pré-escolar. Por fim, fez-se um balanço geral do desenvolvimento do trabalho, e da situação atual e sua evolução.

**Palavras-Chave:** Coesão Territorial, Serviços de interesse geral, Equipamentos escolares, Política de Coesão, QREN

## **ABSTRACT**

“Territorial Cohesion in Portugal – schools contribution between 2007-2013” had a very concrete object of research: the schools contribute to territorial cohesion in Portugal’s national territory in the NSRF period (an investing national budget and program based on the european cohesion policy), that occurred between 2007 and 2013, since this was a period of highly relevant investment in schools and in the reorganization of the school network that was generally obsolete. Since there was no visual mapping of this same investment and reorganization, a window of opportunity appears so it is done in this context and in this report. Therefore, and parting from this premise and objective to map, some concrete objectives were opted as means and finalities of the development: 1) To obtain and treat information regarding the construction and renovation of schools on a regional level; 2) Identify the investment projects by location, typology and funding allocated; 3) Read the Geographic distribution of the interventioned schools and compare it with the totality of the network; 4) Discuss and diagnose the inequalities in intervened schools distribution as a mean to evaluate the territorial necessities and offer of services. On a first and more theoretical part of this report, one lays the foundations of a better understanding of the terms and evolution of the European cohesion policy, its local operationalization and of the concepts of cohesion (being the territorial cohesion, the most important) and services of general interest. On a second note, the operational programmes are explained, since they put into practice the general objectives and therefore, are the operational part of a strategic framework. Then, the mapping was done and there were discussed several points regarding the always present offer vs need topic that determines the territorial and social needs having verified that there was, as a matter of fact, a good network adaptation and a good suitability of the investment to the territory it was implemented on, having guaranteed a cohesive approach with an eye on the territorial realities. Even if there were great numbers of schools closed, the access to them remains both sustainable and adequate. Most of the investment was channeled to educational centres (kindergardens with elementary school). Finally, a general balance was made for both the report’s development and the actual situation and its evolution in the studied period.

**Key-words:** Territorial Cohesion, Services of General Interest, Schools, Cohesion Policy, NSRF

## ÍNDICE

<b>I PARTE.....</b>	<b>1</b>
1. Introdução .....	1
2. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão .....	6
2.1. Enquadramento.....	6
2.1.1. Organização interna .....	7
2.1.2. Unidade de Política Regional.....	8
2.2. Objetivos do Estágio e trabalho desenvolvido .....	9
3. Política de Coesão e infraestruturação do território .....	11
3.1. Política de Coesão – resenha histórica.....	11
3.1.1. Origens .....	13
3.1.2. Da entrada de Portugal na CEE .....	17
3.1.3. Após o tratado de Lisboa de 2007.....	23
3.2. Papel dos Serviços de Interesse Geral na aplicação dos objetivos da política de Coesão .....	31
3.2.1. Os Serviços de Interesse Geral e a Coesão Territorial.....	31
3.2.2. Os Serviços de Interesse Geral na legislação e comunicações europeias.....	38
3.2.3. Aplicação dos Objetivos da Política de Coesão através dos Serviços de Interesse Geral .....	39
3.3. O caso dos Serviços Sociais de Interesse Geral no serviço ao território .....	40
<b>II PARTE.....</b>	<b>43</b>
4. Os Instrumentos do QREN no setor dos equipamentos escolares .....	43
4.1. O QREN .....	43
4.1.1. Organização & enfoque temático .....	44
4.1.2. Prioridades Estratégicas, Compromissos de Desenvolvimento e Princípios Orientadores .....	46
4.1.3. A Coesão no QREN .....	49
4.2. Os Programas Operacionais .....	51
4.2.1. Programas Operacionais Regionais.....	51
4.2.2. Programa Operacional Temático – Valorização do Território.....	53
4.2.3. Investimento em equipamentos educativos face ao total programado.....	56
4.2.4. Realização e resultado dos Programas Operacionais no que concerne ao investimento em equipamentos educativos.....	57
5. Contributos do QREN para a cobertura da oferta de equipamentos escolares .....	62
5.1. Metodologia .....	62

5.2. Distribuição global do parque escolar .....	64
5.3. Mapeamento dos equipamentos intervencionados .....	71
5.3.1 Quanto à tipologia de obra .....	71
5.3.2. Quanto ao ciclo de estudos.....	72
5.3.3. Quanto à tipologia de área urbana onde se efetua o investimento .....	75
5.3.4. Quanto à capacidade instalada .....	78
5.3.5. Quanto ao investimento .....	80
5.3.6. Quanto à Acessibilidade .....	82
6. Conclusão .....	86
Bibliografia .....	90
Anexos .....	97

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da AD&C e foco no núcleo de realização de estágio; Fonte: AD&C, 2014	8
Figura 2 - Organização da Unidade de Política Regional; Elaboração: Dr <sup>a</sup> Susana Monteiro	9
Figura 3 - Sub-grupos dos Serviços de Interesse Geral; Elaboração própria	32
Figura 4 - Modelo de análise (tratamento de equipamentos e política de coesão, ao invés do tratamento do serviço e acessibilidade per se); Elaboração Própria	35
Figura 5 - Esquema de Organização estrutural simplificada do QREN Adaptado de: QREN, 2007.	44
Figura 6 - Equipamentos escolares em 2007; Elaboração Própria (Fonte: DGEstE)	64
Figura 7 - Equipamentos escolares em 2013; Elaboração Própria (Fonte: DGEstE)	66
Figura 8 - Tipologia de Obra nos equipamentos intervencionados - 2013; Elaboração Própria (Fonte: AD&C)	71
Figura 9 - Escolas Básicas Intervencionadas - 2013; Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)	73
Figura 10 - Centros Educativos (com os ciclos de estudos de Ensino Básico e Jardim de Infância) criados com a intervenção - 2013; Elaboração Própria (Fonte DGEstE; AD&C)	74
Figura 11 - Equipamentos intervencionados por tipologia de área urbana em 2013 (TIPAU); Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C)	76
Figura 12 - Total de Equipamentos de 2013 por tipologia de área urbana (TIPAU); Elaboração Própria (Fontes: INE; DGEstE)	77
Figura 13 - Capacidade instalada em escolas intervencionadas por população potencial - 2013; Elaboração própria (Fontes: INE; AD&C; DGEstE)	78
Figura 14 - Valor total de investimento em equipamentos educativos - 2013; Elaboração Própria (Fonte: AD&C)	80
Figura 15 - Investimento em equipamentos educativos per capita - 2013; Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C)	81
Figura 16 - Área de influência em distância-tempo ao total dos equipamentos educativos de 2007; Elaboração Própria (Fonte: DGT)	83
Figura 17- Área de influência em distância-tempo ao total dos equipamentos educativos em 2014; Elaboração Própria (Fonte: DGT)	<b>Erro! Marcador não definido.</b>
Figura 17- Área de influência em distância-tempo ao total dos equipamentos educativos em 2014; Elaboração Própria (Fonte: DGT)	85

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Princípios base de atuação da Política de Coesão pós reforma de 1988; Elaboração própria - Adaptado de CE (1988).....	20
Tabela 2 – Novos grandes objetivos da Política de Coesão pós-2007; Elaboração própria - adaptado de CE (2007). ....	26
Tabela 3 - Pilares de reforma do Relatório Barca (2009); Elaboração própria - adaptado de Barca (2009). ....	28
Tabela 4 - Princípios Estratégicos para aplicação de financiamento; Fonte: QREN (2007: 57) ..	48
Tabela 5 - Programas operacionais, eixos prioritários e financiamento; Elaboração própria (Adaptado de: POAlgarve, POAlentejo, POLisboa, POCentro e PONorte, 2007) .....	52
Tabela 6 - Programa operacional, eixo prioritário e financiamento; Elaboração própria (Adaptado de: POVT, 2007).....	54
Tabela 7 - Programas operacionais, eixos prioritários e financiamento por eixo e total; Elaboração própria (Adaptado de: POAlgarve, POAlentejo, POLisboa, POCentro, PONorte e POVT, 2007).....	57
Tabela 8 - Taxa de realização financeira dos investimentos em equipamentos educativos em 2014; Elaboração Própria (Fonte: RE POVT; RE PONorte; RE POCentro; RE POLisboa; RE POAlentejo; RE POAlgarve) .....	58
Tabela 9 - Taxa de realização física dos investimentos em equipamentos educativos em 2016; Elaboração Própria (Fonte:AD&C, 2016).....	59
Tabela 10 - Taxas de realização e resultado físico dos investimentos em equipamentos educativos em 2014; Elaboração Própria (Fonte: RE POVT; RE PONorte; RE POCentro; RE POLisboa; RE POAlentejo; RE POAlgarve) .....	60
Tabela 11 - Variação de indicadores demográficos e de equipamentos escolares entre 2007 e 2013; Elaboração Própria (Fontes: DGEstE; INE).....	65
Tabela 12 - Correlação paramétrica de (r) Pearson entre Variação de Escolas e a Variação do número de alunos; Elaboração Própria (SPSS).....	69
Tabela 13 - Correlação não paramétrica de (rô) Spearman entre Variação de Escolas e a Variação do número de alunos; Elaboração Própria (SPSS).....	69
Tabela 14 - Tipologia de obra de intervenção; Elaboração Própria .....	71
Tabela 15 - Ciclo de estudos lecionado por tipologia de obra de intervenção .....	72
Tabela 16 - Equipamentos com e sem investimento em 2013 e 2007 por tipologia de área urbana (TIPAU); Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C) .....	75

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- **AD&C** – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
- **AML** – Área Metropolitana de Lisboa
- **AMP** – Área Metropolitana do Porto
- **AMU** – Área Medianamente Urbana
- **AO** – Agenda Operacional
- **APR** – Área Predominantemente Rural
- **APU** – Área Predominantemente Urbana
- **AUE** – Ato Único Europeu
- **CE** – Comissão Europeia
- **CECA** – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- **CEE** – Comunidade Económica Europeia
- **DGEste** – Direção Geral dos Estabelecimentos de Ensino
- **DGT** – Direção Geral do Território
- **EM** – Estado-Membro
- **FC** – Fundo de Coesão
- **FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- **FEAMP** – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
- **FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- **FEEI** – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
- **FSE** – Fundo Social Europeu
- **INE** – Instituto Nacional de Estatística
- **JASPERS** – Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias
- **JEREMIE** – Recursos Europeus Comuns para as Micro e Médias Empresas
- **JESSICA** – Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Zonas Urbanas
- **PC** – Política de Coesão
- **PE** – Parlamento Europeu
- **PIB** – Produto Interno Bruto
- **PIDDAC** – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
- **PMI** – Programas Mediterrâneos Integrados
- **PNPOT** – Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
- **PO** – Programa Operacional
- **QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional
- **RE** – Relatório de Execução
- **SeIG** – Serviços de Interesse Geral
- **SEIG** – Serviços Económicos de Interesse Geral
- **SSIG** – Serviços Sociais de Interesse Geral

- **TCEE** – Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia
- **TIPAU** – Tipologias de Áreas Urbanas
- **TRUE** – Tratado Reformador da União Europeia
- **UE** – União Europeia
- **UEM** – União Económica e Monetária



# I PARTE

## 1. Introdução

O presente relatório é realizado no âmbito da obtenção do grau de mestre em Gestão do Território e Urbanismo, com a vertente de especialização em Desenvolvimento Regional e Local. O estágio que lhe dá origem foi realizado na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), entre dezembro de 2017 e abril de 2018, inclusive, com o intuito de entender a distribuição geográfica do investimento em equipamentos de educação entre os níveis de ensino pré-escolar e secundário e em que medida esta distribuição responde às necessidades das populações na totalidade do território. Teve como objetivo, também, recolher informação relativa à implementação dos programas operacionais no que diz respeito à construção, remodelação e ampliação desses mesmos equipamentos. No fundo, visa entender o peso dos equipamentos educativos para a coesão nacional (essencialmente territorial). Este foco de trabalho reflete a minha motivação, que se encontra com a da AD&C, na temática da coesão territorial que será central no relatório do Desenvolvimento e da Coesão, em desenvolvimento e em cuja elaboração e discussão para o futuro, este relatório ou dissertação se insere. O local de estágio foi escolhido pela necessidade de a entidade integrar, ainda que temporariamente, estagiários interessados em temáticas relacionadas com a coesão e o desenvolvimento regional e à boa vontade de acolhimento e de preparação de novos profissionais que almejam uma preparação técnica ajustada a um mercado de trabalho cada vez mais exigente.

Falar de *coesão territorial* poderia ser apenas mais um chavão numa longa dissertação e uma chamada de atenção vaga, mas é vista como um desígnio nacional e dos sucessivos governos Portugueses, bem como da União Europeia, que a promove em planos e programas operacionais de financiamento aos Estados-membros que deles dependem, particularmente através da política de Coesão. A verdade é que este conceito tem sido afirmado como garantia de um território não só mais coeso, como o próprio nome indica, mas também mais desenvolvido e com uma muito menor desigualdade entre as diferentes regiões e entre as diferentes nações. Resta responder à questão, “O que é a coesão territorial e como se alcança?”. Segundo a Comissão Europeia, o conceito vai bastante além das noções de coesão social e económica, sendo mais

extenso e tendo como grandes objetivos a promoção de um desenvolvimento equilibrado, evitando os desequilíbrios territoriais e conferindo uma maior harmonia nas políticas com expressão prática, para além de se preocupar em melhorar a integração territorial e promover a cooperação inter-regional (CE, 2012 p.28). Atentando nas linhas anteriores, poder-se-á entender que o alcance desta finalidade terá diversos caminhos possíveis, no entanto, apenas um destes se apresenta como fulcral para o desenvolvimento deste relatório: o dos *serviços de interesse geral*.

Os *serviços de interesse geral* são de extrema importância para a estruturação do território e para a aproximação e real convergência regional, não só porque contribuem para a qualidade de vida de todo e qualquer cidadão, como visam garantir a igualdade de acesso e de oportunidades independentemente do seu nível socioeconómico. Estes asseguram a prestação de serviços fundamentais à sociedade, tendo sido referido, pelo Tratado de Lisboa, que o acesso aos mesmos deve ser garantido para que assim se promova uma verdadeira coesão social e territorial (TRUE, 2007. Artigo 16º). Aqui é levantada a questão do financiamento, tanto dos serviços, como dos equipamentos onde se inserem. Esta dissertação, focar-se-á no financiamento europeu a *equipamentos escolares* que, à semelhança dos serviços de saúde, culturais e de apoio social são, sem sombra de dúvida, os principais equipamentos a prestar serviços de educação e daqueles que mais contribuem para a igualdade de oportunidades anteriormente referida.

Um pressuposto intelectual e pessoal, surge como ponto de partida, de que, os *serviços educativos*, apesar de serem fulcrais na sociedade e de serem um dos principais meios de melhoramento pessoal e incremento socioeconómico, sofreram cortes orçamentais bastante significativos, resultando em encerramento de equipamentos o que levou, inevitavelmente, a um distanciamento das populações, essencialmente rurais, dos serviços de que necessitam e são obrigados a atender, não havendo soluções legislativas ou pelo menos da Administração Pública Central, para a distância resultante. No entanto, e como veremos mais à frente, apesar do encerramento de aproximadamente cinco milhares de equipamentos escolares, alguns destes foram substituídos por equipamentos de vanguarda, o que, ainda assim, não resolveu, ao menos de forma clara, o distanciamento, como foi dito acima.

Devido à notória incapacidade de financiamento dos equipamentos pela parte do Estado Central, essa responsabilidade acaba, ou acabou, por recair sobre a alçada dos fundos estruturais, distribuídos pela União Europeia, nomeadamente na Política de Coesão que é executada, atualmente, em períodos de programação de 7 anos, que definem os eixos essenciais para o

período em questão. Um destes períodos é o QREN, entre os anos de 2007 a 2013, a ser estudado neste estágio e relatório resultante e, mais recentemente, o Portugal 2020, sempre através de três fundos estruturais fulcrais: o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), o FSE (Fundo Social Europeu) e o FC (Fundo de Coesão). Esta política europeia apoia fundamentalmente a formação de capital humano, a infraestruturização territorial e o investimento empresarial e de projetos com elevado potencial de sucesso. Estes fundos, no entanto, voltarão a ser mencionados mais à frente, em capítulo próprio, acentuando a elevada importância e premência deste assunto em particular.

Estes motivos, acima referidos, são a justificativa para a definição do tema e o seu desenvolvimento. A falta de investimento, a importância dos equipamentos para a coesão territorial, a premência da política de coesão para dar resposta às necessidades de financiamento dos serviços e dos equipamentos que os prestam. É esta a base de desenvolvimento deste relatório, que nestes objetivos se assentará, numa lógica justificativa e analítica das tendências e formas de ação, bem como do investimento.

Como consequência natural dos problemas encontrados pela justificativa, definiram-se objetivos concretos a alcançar no decorrer do relatório:

- Recolher e tratar informação relativa à implementação dos PO, no que diz respeito à construção, remodelação e ampliação de equipamentos escolares dos ensinos básico e secundário, sob a coordenação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.;
- Identificar os projetos aprovados e financiados relacionados com os equipamentos escolares por tipologia, localização e total de investimento;
- Distinguir a distribuição geográfica dos equipamentos intervencionados dos restantes equipamentos;
- Diagnosticar e discutir as desigualdades na distribuição dos equipamentos escolares intervencionados, no sentido de avaliar, no seu todo, o ajustamento da acessibilidade às necessidades territoriais de equipamentos de educação e à oferta.

Também a colaboração na elaboração do futuro Relatório do Desenvolvimento e da Coesão, o fomentar da discussão para o período pós-2020 e o conhecimento profundo do projeto em que me insiro são objetivos, ainda que estando subentendidos e sejam obrigatórios, não deixando de ser essencial a sua menção.

A metodologia de elaboração deste relatório consiste essencialmente em quatro processos distintos, mas que se tornam crucialmente simbióticos no resultado final:

- Proceder à revisão da literatura teórica, nomeadamente científica e institucional, referente ao tema de investigação, de modo a sustentar as afirmações que vão sendo feitas e robustecer uma descrição que seria unicamente empírica, sem esta base científica experiente e informada;
- Realizar uma análise estatística, complementar à informação das operações e posteriormente produzir um conjunto de cartografias temáticas que são relativas à localização de equipamentos intervencionados e respetivas áreas de influência, tal como o investimento *per capita* efetuado, apresentando resultados visuais e simplificados, mas com bases estatísticas e informativas coerentes;
- Analisar profusamente os Programas Operacionais Regionais do período de programação do QREN, de modo a entender as especificidades e necessidades maiores de cada um, bem como os seus grandes objetivos e finalidades que almejam. Também analisar a sua estruturação e modelos de financiamento.

Optou-se por se efetuar uma análise tanto quantitativa como qualitativa, tendo em conta a georreferenciação do total de equipamentos, a tipificação dos mesmos por ciclo de ensino e financiamento. Também de referir a seleção dos investimentos que foi efetuada criticamente, tendo como base a tabela final e consolidada das operações aprovadas e executadas. Esta forma de seleção levará a que, como se poderá verificar posteriormente, se tenha um número mais elevado de equipamentos financiados do que os números oficiais, diferença que será explicada pela consideração como equipamentos educativos de alguns equipamentos sociais, nomeadamente creches. Alguns dos investimentos podem, no entanto, não ter sido considerados para a análise pela falta de clareza na descrição da operação, sendo descritos apenas pelo nome da localidade de implementação e não pela tipologia de investimento, o que dificulta a transferência de informação.

A estrutura deste relatório é binomial, significando que se divide em duas grandes partes com diversos capítulos aí inseridos e que repartem os diferentes assuntos que serão tratados. A primeira parte tem um carácter mais teórico e foca-se, em primeiro lugar, numa introdução, onde nos encontramos, que faz uma apresentação breve da temática, justifica a escolha do tema, apresenta os objetivos e define a metodologia. Como segundo capítulo surge um

enquadramento institucional, com a descrição da instituição de acolhimento, os objetivos a alcançar com a frequência do estágio e se os mesmos foram alcançados e finalmente, o trabalho que aí foi realizado. Para concluir a primeira parte, definiu-se como fulcral a integração de um capítulo que descrevesse e discutisse a política europeia de coesão bem como a infraestruturação do território por equipamentos e infraestruturas prioritárias.

A segunda parte do relatório envolve uma abordagem mais prática, ainda que tendo sempre um suporte teórico-conceptual. O primeiro capítulo desta segunda parte e quarto capítulo geral é, de facto, uma discussão acerca dos instrumentos do QREN no âmbito dos equipamentos escolares que se desdobra em um subcapítulo: que envolve uma análise dos planos operacionais do QREN, mais concretamente das suas taxas de realização e da sua estruturação, bem como financiamento, no que concerne aos mesmos equipamentos.

De seguida, surge um capítulo que trata de quantificar e qualificar os contributos do já referido QREN para a cobertura total da oferta dos equipamentos escolares, passando as suas atribuições para três subcapítulos claros: a cartografia da totalidade dos equipamentos aprovados, por tipologia de intervenção e de equipamento, uma comparação com o universo de equipamentos da rede que serve a população com esse serviço e uma discussão final acerca das reais necessidades do território, tendo em conta a cobertura e as políticas anteriormente descritas e discutidas. Este segundo sub-capítulo, faz referência a seis tipologias de análise diferentes que a complementam: em primeiro lugar, analisa a tipologia de intervenção ou obra, distinguindo assim, o que foi obra nova e o que foi requalificação de equipamentos já existentes. De seguida, foca o ciclo de ensino lecionado em cada equipamento, o que possibilita uma distinção dos ciclos de ensino mais ou menos intervencionados. Em terceiro lugar, faz uma leitura do investimento por tipologia de área urbana em que se insere, o que permite entender a aproximação do mesmo à população e aos padrões de urbanização. Como quarto ponto, quantifica a capacidade instalada destes equipamentos por referência à população presente que será servida pelo mesmo equipamento, de forma a contabilizar a necessidade e a oferta. Os últimos dois pontos analisam, respetivamente, o investimento total, por equipamento e *per capita* e o acesso aos mesmos equipamentos de forma a comprovar se a sua reprogramação está de acordo com as diretivas de programação de equipamentos da Direção-Geral do Território.

Finalmente surge o capítulo conclusivo que resume as conclusões tiradas e as enumera, após terem sido discutidas as necessidades do território, tendo em conta as discussões, análises e discursos anteriores que servem, no fundo, como justificação deste mesmo capítulo “pré-final”.

## 2. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão

### 2.1. Enquadramento

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), é um Instituto Público criado em 2013, no último ano do QREN e preparação da estratégia Portugal 2020, com o intuito principal de coordenar e garantir a aplicação dos Fundos Europeus Estratégicos de Investimento (FEEI) da Política de Coesão em território nacional, reforçando a racionalidade económica e a sustentabilidade financeira dos apoios garantidos aos projetos cofinanciados (AD&C, 2018) pelos fundos europeus. Esta agência surge da fusão de institutos pré-existentes que tinham responsabilidades de certificação, auditoria e pagamento de projetos, para além da monitorização e avaliação dos mesmos dos FEEI da Política de Coesão. Estes institutos eram o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) e a Estrutura de Missão Observatório do QREN ou, resumidamente, Observatório do QREN. Esta fusão permitiu a manutenção de uma estrutura e *know-how* já existentes e com experiência reconhecida.

Sabendo de onde surge a AD&C e por que motivo, importa ainda referir que a concentração de todas as funções relativas aos fundos de coesão e sua aplicação desde a coordenação à auditoria, passando pela certificação, pagamento e avaliação, constitui-se como sendo de um benefício considerável para, essencialmente, a eficiência dos serviços, algo que não existia anteriormente por um distanciamento tão elevado e um excesso de burocracia para algo tão trivial como a partilha de informação de forma a continuar um processo de apoio.

O sítio da internet da AD&C faz referência a três pontos definidores da mesma: a sua visão para o futuro<sup>1</sup>, a sua missão<sup>2</sup> e os seus valores. Tendo já sido referidos anteriormente os primeiros dois pontos, ainda que não diretamente, dê-se especial relevância à questão dos valores associados à Agência:

- Inovação: para além de se criar, pela primeira vez, uma agência que centraliza a coordenação e gestão dos fundos europeus e dos projetos candidatos a apoio cofinanciado pela UE, funcionando

---

<sup>1</sup> “Ser o centro de competências na Política de Desenvolvimento Regional e de Coesão e na aplicação de fundos da UE” (AD&C, 2018).

<sup>2</sup> “Coordenar a Política de desenvolvimento Regional e assegurar a coordenação geral dos FEEI” (AD&C, 2018).

como uma espécie de *gateway*, pretende-se, como inovação, responder a uma maior necessidade dos agentes, de criar oportunidades e soluções, eliminando os problemas e/ou mitigando-os;

- **Transparência:** garantir a transparência na prestação de contas e na gestão dos fundos, promovendo um acesso simples e permanente à informação que deve sempre ser, a mais atualizada e clara possível;
- **Cooperação:** apresenta-se como fulcral a cooperação com outras agências nacionais e europeias e com a própria CE, bem como com os mais diversos atores nacionais e internacionais, públicos ou privados, tendo em conta que se pretende potenciar o crescimento e desenvolver um trabalho coerente e abrangente, sempre assente nas práticas da igualdade e da ética, bem como da promoção de uma partilha de conhecimento generalizada;
- **Qualidade:** finalmente, apresenta-se um valor quase que essencial para o funcionamento dos restantes, a qualidade. Esta é a consubstanciação do esforço e do objetivo de ser sempre melhor, de melhorar o trabalho e a qualidade da informação, bem como da intervenção territorial, social, económica, que se pretende executar, garantindo sempre qualidade técnica e fiabilidade informativa e de trabalho.

#### 2.1.1. Organização interna

A organização interna da AD&C (figura 1), é piramidal, sendo que existe um conjunto de unidades e núcleos, para os quais verte a iniciativa central do Conselho Diretivo e que tomam a ação do mesmo, não existindo, para além desta divisão clara, nenhuma outra, tendo todas as unidades e núcleos igual importância e direito, ainda que com objetivos e trabalhos que são absolutamente díspares. É de referir que esta Agência está sob a tutela direta do Ministério do Planeamento e Infraestruturas, tendo, no entanto, total autonomia financeira e administrativa.

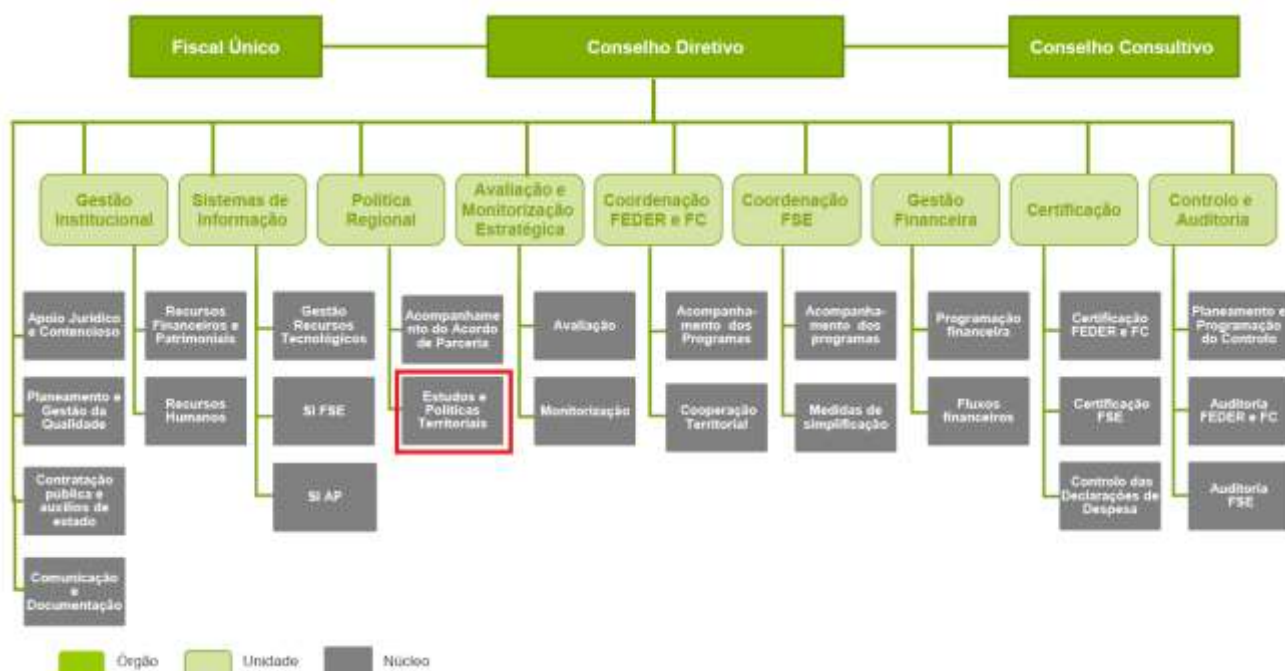


Figura 1 - Organograma da AD&C e foco no núcleo de realização de estágio;  
Fonte: AD&C, 2014

### 2.1.2. Unidade de Política Regional

A Unidade de Política Regional (UPR (figura 2)), que tem como diretor o Doutor António Ramos, é a unidade na qual o estágio, decorrente por 3 meses, foi realizado e é constituída por duas equipas operacionais, o NEPT (Núcleo de Estudos e Políticas Regionais), coordenado pelo Dr. Nuno Romão e o NAAP (Núcleo de Acompanhamento do Acordo de Parceria), coordenado pela Dr.ª Mafalda Ferreira, ambas constituídas por quatro técnicos superiores. A equipa operacional do NEPT foi o espaço de acolhimento e dinamizador do trabalho que se desenvolveu.

Sendo coordenadores de estágio, o trabalho foi realizado com especial proximidade tanto ao Dr. António Ramos, como ao Dr. Nuno Romão. No entanto, pela proximidade e pela capacidade e experiência de desenvolvimento de trabalhos semelhantes, a técnica superior, Dr.ª Catarina Portela, foi o ponto mais constante de comunicação e de apoio.



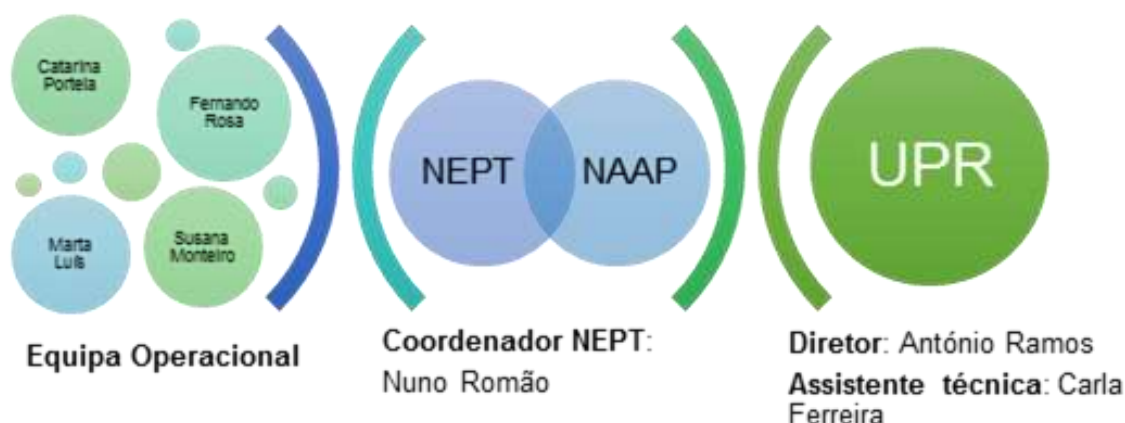


Figura 2 - Organização da Unidade de Política Regional;  
Elaboração: Dr<sup>a</sup> Susana Monteiro

Esta unidade tem a competência de, tal como indicam os nomes dos seus núcleos, efetuar um acompanhamento constante e proativo do Acordo de Parceria e realizar um conjunto de estudos territoriais e de impactos presentes, futuros e possíveis das políticas e investimentos apoiados pelos fundos europeus. É nesta lógica de quantificar o impacto do investimento no território, em que o NEPT se insere, que se justifica a realização e inserção deste trabalho.

## 2.2. Objetivos do Estágio e trabalho desenvolvido

Os objetivos do estágio passaram, inevitavelmente, por ser os exactos mesmos objetivos do relatório de estágio que aqui se apresenta, como pode ser visto anteriormente<sup>3</sup>, que se cingem a um objetivo geral central: o mapeamento dos equipamentos educativos financiados no período de programação do QREN, entre 2007 e 2013, sendo que não existem mapeamentos visuais e claros de qualquer investimento em equipamentos ou infraestruturas, facto limitativo de uma análise coerente e cuidada, essencialmente pela crença, ainda que assim se prove infundada, de que qualquer mapeamento, se não impossível, consome quantidades de tempo e recursos humanos, o que acarreta inevitavelmente custos financeiros, absolutamente insustentáveis.

Tendo esta justificativa e objetivo de estágio, é também essencial referir o tipo de trabalho desenvolvido no mesmo. Assim, em primeiro lugar, incipiu-se uma recolha de informação relativa a conceitos técnicos muito próprios, algo que se provou indispensável para o posterior desenvolvimento e análise tanto de documentos como das listas de operações, nas quais estão consagradas todas as operações de investimento e apoio. Após esta primeira fase introdutória,

<sup>3</sup> Ver capítulo 1

identificaram-se, na lista de operações final do QREN, os equipamentos escolares que haviam sido intervencionados, por tipologia, por localização e finalmente por valor total de investimento, o que inevitavelmente possibilita o início de um mapeamento destes mesmos equipamentos por estas e outras tipologias diferenciadoras entre eles. Também a distinção da distribuição geográfica dos equipamentos intervencionados face ao restante da rede escolar foi efetuada. Estes quatro pontos terminam de descrever a parte mais prática deste estágio.

Numa segunda fase de estágio, o maior foco foi atribuído a uma recolha e tratamento dos PO e dos RE dos mesmos, bem como da sua implementação, no que diz respeito à construção, remodelação e ampliação dos equipamentos escolares, assim como fazer uma contabilização dos resultados e das metas, sob a forma de taxas. Finalmente, discutiu-se e diagnosticaram-se as desigualdades na distribuição dos equipamentos escolares intervencionados, no sentido de avaliar o desajuste entre as necessidades territoriais de equipamentos de educação e a oferta. Para além destas tarefas essenciais, os períodos menos preenchidos com as mesmas, foram gastos numa recolha bibliográfica intensiva que permitiu a redação de toda a primeira parte, mais teórica, deste relatório de estágio.

### 3. Política de Coesão e infraestruturação do território

#### 3.1. Política de Coesão – resenha histórica

A política de coesão é a grande política de investimento da União Europeia (EU) que almeja a coesão, como o seu nome indica, não só económica como era perspectivada inicialmente, mas também social e territorial. E alcançar a coesão é, no fundo, a redução de todas as disparidades regionais, não só entre as diferentes regiões internas aos Estados-Membros (EM) da união, como entre estes mesmos (TFUE, art.º 174). “A coesão económica, social e territorial é entendida no quadro da UE como a expressão da solidariedade entre os EM e as suas regiões, tendo em vista a promoção do desenvolvimento equilibrado do território da União e a redução das diferenças estruturais entre as regiões.” (Barreto, 2014). Esta política é posta em prática por meio de três dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) existentes (CE, 2013): O Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Os outros dois fundos de apoio estrutural de investimento são o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), ficando ainda assim, estes, fora da família de fundos que pertence à Política de Coesão e, por conseguinte, fora desta análise.

O FSE tem como principal atribuição a melhoria das oportunidades de emprego e de educação, bem como apoiar pessoas desfavorecidas e excluídas socialmente, não descurando a proteção da saúde humana (CE, 2013: 1). Este fundo, que foi o primeiro a ser implementado na UE, em 1957 com o Tratado de Roma, ou Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (TCEE), surge desde o tratado de Lisboa, em 2007, com o objetivo primordial de zelar pelo emprego, pela formação profissional e académica e pela redução das dicotomias socio-económicas que se tornavam visíveis nas regiões europeias.

Por outro lado, o FC tem um objetivo “menos humano” e mais estrutural, focando-se essencialmente, em financiar questões do âmbito ambiental e das redes transeuropeias de transportes e energia (CE, 2013: art.º 2). De facto, um dos principais objetivos dos Fundos da Política de Coesão<sup>4</sup> é o investimento no ambiente, focando, por exemplo o desenvolvimento sustentável e as fontes energéticas renováveis e o investimento em redes transeuropeias de transportes, com a finalidade de alcançar um desenvolvimento sustentável da Europa e de

---

<sup>4</sup> Fundos previamente mencionados como pertencendo à família da política de coesão (ver página 12);

aproximar as regiões, reduzindo a distância-tempo<sup>5</sup> entre as mesmas. Isto trará óbvias contribuições para um incremento das relações transnacionais e transregionais e para uma melhoria da comunicação e relacional das mesmas.

O FEDER intervém no desenvolvimento dos produtos endógenos, no desenvolvimento e manutenção de locais de emprego e na criação de infraestruturas essenciais para o desenvolvimento das regiões (CE, 2006: art.º 2). O início da sua elaboração é relativo ao ano de 1973, mas apenas foi institucionalizado em 1975, como esta análise demonstrará posteriormente<sup>6</sup>. O principal objetivo do fundo era o investimento tanto na indústria como nas infraestruturas, como descrito acima e dava resposta aos problemas de desenvolvimento desigual das regiões europeias, funcionando numa lógica de objetivos indicativos da necessidade regional<sup>7</sup>, ainda que sejam os EM a manter a capacidade de definir quais as regiões elegíveis para receber os apoios, deixando a porta aberta a que os mesmos sejam atribuídos a regiões, que ainda que precisem, precisam menos que outras das suas congéneres, até pela abrangência da elegibilidade, até que a mesma foi sendo atribuída pela forma de um algoritmo. Até à reforma da Política de Coesão de 1988, os EM controlavam os fundos e a sua atribuição, sendo que o orçamento dos mesmos era definido por quotas nacionais anuais negociadas entre os estados. Isto levava, segundo a opinião de Bourne (2006), a que as regiões que mais deles necessitavam não fossem tidas em conta, mas apenas o contexto nacional em que estas se inseriam. Este motivo, bem como o orçamento diminuto e a ideia de que o FEDER era um fundo compensatório da contribuição, levaram a que inicialmente, o fundo tivesse resultados francamente modestos, comparativamente ao seu potencial e aos resultados que o mesmo apresenta contemporaneamente.

A política de coesão, também denominada de política regional europeia, surgiu nos primórdios da UE, mas sofreu uma constante evolução desde o Tratado de Roma, fundador da CEE, em 1957 até aos dias de hoje. Este relatório considerará três períodos essenciais nesta mencionada evolução da política e será nesses mesmos períodos que será dividida a sua história.

No sub-capítulo seguinte, será considerado um período inicial de formalização da política de coesão e da instituição das suas bases, passando de seguida a analisar-se, um período que se estende de entre meados da década de 80 do século XX, com a entrada de Portugal e Espanha

---

<sup>5</sup> Equivale à quantidade de tempo necessária para completar determinado percurso;

<sup>6</sup> Capítulo 3.1.1.

<sup>7</sup> Ver: Regulamento (CE) Nº 1080/2006: SECÇÃO 1.

na CEE, até ao Tratado de Lisboa, em 2007, e finalmente será descrito um período final, no qual se encontra este mesmo Tratado, que acaba por reformular a política de coesão, a UE e também o funcionamento Europeu, até à contemporaneidade, referindo o período do QREN e fazendo uma breve menção das estratégias da UE para o período 2014 - 2020 e o período posterior a este, com a estratégia 2030.

### 3.1.1. Origens

A história da Política de Coesão não pode ser dissociada da origem da Comunidade Económica Europeia (CEE), antecedente à atual União Europeia (UE) que é contemporânea e consequência do tratado de Roma de 1957, ao qual nos referimos, atualmente, como Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (TCEE).

Neste tratado, os Estados que pertenciam à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) vincularam-se a uma visão europeísta, que pretendia uma íntima colaboração entre os mesmos e a progressiva integração destes numa união política, que segundo Mason (1955: 13) era o objetivo final dos apoiantes destas instituições, os federalistas. Esta evolução e criação de instituições pan-europeístas, como a CECA, surge no rescaldo da II Grande Guerra Mundial como forma a manter uma paz e segurança duradouras na Europa, como nos refere Mason (1955: 1 - 12), tendo os EM de ceder, pela primeira vez na história, de forma voluntarista, parte da sua soberania. O TCEE, no seu preâmbulo e apesar de não prever o estabelecimento de políticas regionais<sup>8</sup>, faz a referência clara aos desequilíbrios entre as mais diversas regiões da Comunidade que ali era fundada e, ainda que indiretamente, referência ao conceito de coesão que se apresenta como central na mitigação destes desequilíbrios:

(Os Estados signatários sentem-se na obrigação de) “ (...) fortalecer a unidade das suas economias e garantir um desenvolvimento harmonioso, reduzindo as diferenças existentes entre as várias regiões e o atraso das menos favorecidas”.

(Comunidade Económica Europeia, 1957: preâmbulo)

Também no artigo 2º do mesmo documento, previamente referido, faz-se referência à promoção do desenvolvimento harmonioso da e na Comunidade Europeia (CE). No entanto, nenhuma

---

<sup>8</sup> A política de coesão europeia será inicialmente denominada como política regional europeia até à sua instituição, *de facto*, como política de coesão (a ser mencionado posteriormente).

forma coesa ou real de política de coesão foi criada pelo TCEE até meados da década de 80 do século XX, essencialmente devido, de acordo com Manzella e Mendez (2009): a) à relutância dos Estados em atribuírem competências desta grande e recente temática (da política regional) para um nível supranacional, b) à confiança dos mesmos nas mais diversas instituições criadas que poderiam oferecer a resposta para as disparidades regionais que se verificavam e c) por ser considerada uma política extremamente divisiva politicamente e extremamente ambiciosa, sendo que, como referido anteriormente e segundo Pires (1984), as políticas regionais eram ainda incipientes.

Apesar desta inicial falta de interesse no desenvolvimento de uma política pan-europeia, dois instrumentos foram instituídos nos primórdios da UE, no TCEE, de forma a mitigar e a longo prazo resolver, as disparidades inter-regionais que eram visíveis. Eram estes o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Social Europeu (FSE), dando resposta também e sendo justificados pelo 2º artigo, já referido, deste mesmo documento.

A Política Regional Europeia sofreu um processo intenso de evolução de algo absolutamente controverso e anti *status quo*, à política regional (que a antecede), para uma realidade política que faz parte, atualmente, do quotidiano dos Estados Membros. Barreto (2014) diz-nos que um dos primeiros passos dados pela CE foi a criação, em 1968, da Direção-Geral para a Política Regional que, ainda que sendo um avanço importante no reconhecimento da política de coesão, manteve-a como subalterna e secundária no orçamento europeu. Esta subalternidade das políticas regionais pode ser explicada, em grande parte, por uma lógica teórica de comércio e integração geográfica, que tendiam a ignorar totalmente a possibilidade de que o desenvolvimento económico pudesse levar a uma forte concentração das atividades e causar disparidades (Farole *et al.*, 2011). Também a adoção de resoluções com o objetivo de institucionalizar esta política, pela parte da CE e do Parlamento Europeu (PE) foram marcos no alcançar da primazia desta, mas de facto, apenas no início da década de 70 do século XX se pode começar a falar de uma normalização da questão da coesão, deixando a controvérsia relacionada com a mesma para trás. Segundo Barreto (2014), este ponto de viragem tem como exemplo maior a Cimeira de Paris que, em 1972, determinou a institucionalização para o ano de 1975 de um novo instrumento de financiamento, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), sendo este visto como o marco de formalização da Política Regional Europeia, antecedente à Política de Coesão *per se*. Os dois principais motivos pelos quais este avanço foi efetuado, foram essencialmente: a) o alargamento da UE em 1973, onde a Dinamarca, a Irlanda

e o Reino Unido aderiram à comunidade, o que a nível político representou um aumento do apoio às Políticas Regionais unitárias e b) a nível económico, enfatizando ainda mais as disparidades regionais existentes que foram incrementadas pelo segundo motivo, a crise do petróleo de 1973/74 que, com a diminuição de exportações de petróleo para a Europa, essencialmente pelo aumento exponencial dos preços, causou problemas económicos nos diversos países europeus e demonstrou a necessidade de respostas coordenadas aos problemas. A resposta mais clara foi, segundo Bache (2010), a introdução do “instrumento de parceria”, em 1989. Apesar de tão tardia, esta noção surge nos anos 70 do século XX e essencialmente a partir da institucionalização do FEDER, instrumento que, tendo em conta a opinião de McAleavey (1995) clarifica que a política regional comunitária é, de facto, uma parceria entre a CEE e os seus EM (First Annual Report on the European Regional Development Fund, 1976). Também uma lógica instrumental de solidariedade ficou aqui patente (Dall’Erba, 2003), como resposta às crises petrolíferas e como apoio às periferias rurais.

Em 1973, a CE publicou o relatório de Thomson (CE, 1973) que fez, de forma clara, o levantamento dos problemas regionais da comunidade e referia que reduzir as disparidades regionais e favorecer o desenvolvimento das regiões atrasadas era um “requerimento moral e humano de fulcral importância, devido ao facto de nenhuma comunidade se conseguir manter, nem prover um significado à população que lhe pertence enquanto existirem diferentes padrões de vida e existirem motivos para duvidar da vontade comum de ajudar todos os EM, de forma a melhorar as condições das suas populações” (Brunazzo, 2014 cit. CE, 1973: 4). Este foi dos primeiros relatórios a focar-se na coesão territorial necessária e a incluir os “instrumentos” acima referidos. Após este relatório ser publicado, foram ainda implementadas duas reformas, em 1979 e 1984, que contribuíram para a centralidade da questão nos anos que lhes sucederam e que levaram a que, por exemplo, neste primeiro ano, de 1979, o FEDER sofresse um aumento de 50% nos seus fundos, de modo a ser mais eficaz na resolução das disparidades que tinham sido exacerbadas pela adesão grega à comunidade nesse mesmo ano, passando a representar já 6% do total do orçamento comunitário. A mais importante mudança que esta primeira de duas reformas implementou foi, segundo Brunazzo (2014), o aumento da autonomia da CE, para apoio a projetos de desenvolvimento em áreas que não seriam desígnios ou intrinsecamente designados pelos EM, bem como a implementação da possibilidade de criar programas de desenvolvimento integrados, entre as mais diferentes regiões intra como extra nacionais,

suportados também, por uma coordenação dos fundos de financiamento, deixando os projetos, aqui, de ser mono-financiados e mono-regionais.

Estes novos benefícios levaram, proporcional e obrigatoriamente, a um aumento das responsabilidades que acabaram por se traduzir num papel de coordenação estratégica, recém-encontrado e formulado: a elaboração de relatórios em períodos temporais equivalentes que permitem a sugestão de novas linhas de ação. Entende-se então que aqui, a Política Regional Europeia ganha um maior peso e um novo conjunto de funcionalidades que lhe permitem uma ação mais alargada e menos limitada, complementando a formalização anterior, com a implementação do FEDER, como referido anteriormente. Em 1984, a reforma efetuada, dirigiu-se menos à substância da política e focou-se mais na estruturação e no financiamento da mesma. Desta forma, não só se aumentou a percentagem de orçamento alocado ao FEDER, dos 6% para os 7,5% e posteriormente para os 9,1%, como se aumentou e incentivou o número total de programas integrados, referidos em cima. Ainda assim, a grande mudança geral, neste ano implementada, foi o financiamento de projetos nacionais de interesse comum que, até então, nunca haviam sido integrados, tendo os EM de financiar os seus próprios projetos (Brunazzo, 2014).

Estas reformas acabaram por nunca ser mais do que um fortalecimento do que era, desde a sua implementação, um sistema puramente financeiro que fazia a transferência de fundos para projetos (Baun e Marek, 2014: 19; Dall’Erba, 2003), ao contrário do que é a Política Regional Europeia atualmente e que começou a ser, lentamente, em 1979: uma política estrutural e estratégica, que financia, mas também força caminhos e passos a tomar no objetivo final do bem comum e da redução de disparidades regionais e internacionais no espaço que lhe pertence (Bachtler e Wishlade, 2004). Esta questão é, senão intimamente relacionada, a formalização de uma posterior europeização das políticas nacionais dos EM que pertenciam à CEE. O que ocorre e que vai ao encontro do que defende Börzel (1999) e Radaelli (2003, *cit. Stone Sweet et al.*, 2001), é que a europeização é o “processo pelo qual as políticas domésticas se tornam cada vez mais dependentes das políticas feitas ao nível europeu” (Börzel, 1999: 574, tradução livre). De facto, o que ocorre é que o financiamento em áreas que a CEE define como prioritárias se tornavam e tornam, atualmente, prioritárias também para os EM. Resumindo, a CEE, com os FEEL, pretende modelar opções domésticas por via de estímulos diversos, dos quais se destaca o estímulo financeiro, aqui em destaque, ainda que esta temática não seja profusamente desenvolvida *a posteriori*.



### 3.1.2. Da entrada de Portugal na CEE

A adesão de Portugal, a par de Espanha, na comunidade em 1986 acentuou ainda mais as disparidades regionais (Dall’Erba, 2003) que já se verificavam anteriormente, como referido, em países como a Grécia ou a Irlanda, ao passo que foi quase que duplicada a população que hoje se inclui perfeitamente no parâmetro do FEDER, “PIB per capita abaixo dos 75% da média Europeia”<sup>9</sup>. No entanto, estas novas diferenças apresentavam-se como sendo extremas, essencialmente devido ao atraso provocado pelos governos fascistas, sobretudo fechados sobre si mesmos. Assim, a preocupação dos EM disparou, chegando alguns dos EM a ameaçar com o veto, segundo Brunazzo (2014), a adesão destes mesmos países. Anteriormente à adesão, no período de discussão a decorrer no ano anterior, em 1985, o Conselho de Ministros dos EM implementou, de forma a mitigar a preocupação decorrente do alargamento, os Programas Mediterrânicos Integrados (PMI) que tiveram três grandes objetivos (CE, 1985: 15):

- Desenvolver o potencial local;
- Adaptar as regiões do Sul da Europa às novas condições criadas pela incorporação num mercado de larga escala, um mercado continental;
- Manter empregos e rendimentos.

Para além de mitigar a preocupação dos EM<sup>10</sup> (Pollack, 1995: 372) que já pertenciam à união, compensava os países expectantes pela entrada, pelo período largo de adaptação que os outros haviam imposto de forma a reduzir as suas perdas (Judt, 2006). Houve, assim, um forte reforço do apoio dos fundos já existentes em prol dos EM que se apresentavam maioritariamente pobres, tendo como comparação a restante CE (Barreto, 2014). Não se pode referir que este tipo de programas tivessem uma preocupação unicamente compensatória ou humanitária, sendo que interessava, à CEE, o seu próprio alargamento e expansão de influência.

A real base da Política Regional Europeia pós 1988 é exatamente aquela em que se baseiam os PMI, tendo em conta, ainda assim e apesar do que foi dito anteriormente, o carácter quase que “humanitário” e de melhoria regional que está de facto patente nos mesmos, bem como o envolvimento ativo da CE nos programas a implementar (Hooghe, 1996b). Apesar de todo este

---

<sup>9</sup> Corresponde ao objetivo 1 do FEDER.

<sup>10</sup> Aqui faz-se uma referência, essencialmente ao Reino Unido, Alemanha e França que “deixaram de ser beneficiários” para serem essencialmente contribuintes, o que os levou a serem mais exigentes na questão da eficiência de uso.

desenvolvimento inicial da Política Regional Europeia, apenas com a publicação e promulgação do Ato Único Europeu (AUE) em 1986, a mesma se tornou numa competência comunitária, cuja elaboração e alcance recaía sobre a CE, tornando a coesão económica e social uma baliza a alcançar (Brunazzo, 2014), tendo sempre como base financeira, a dos fundos estruturais que acima foram sendo referidos:

“In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion. In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least-favoured regions, including rural areas.”

(AUE, 1986: artº 130)

Apenas com este ato e a anterior aprovação dos PMI, a promessa de reforma feita por Jacques Delors, no programa da comissão de 1985, fica completa, não obstante ficando, ainda assim, bastante aquém das necessidades reais que a CE apresentava. Esta reforma é o garante de que os FEEI deixariam de ser simples “mecanismos de redistribuição” (CE, 1985: 15; Rodríguez-Posé e Fratesi, 2004), levando-os ao seu real objetivo: o de serem mecanismos de apoio às regiões em dificuldades e de convergência às suas congéneres em melhores condições. Outra mudança que merece a pena ser mencionada é a grande alteração do orçamento europeu (Pacote Delors) em 1987 que de facto leva a que os FEEI tenham um papel central, o papel que merecem, o papel que anteriormente foi referido, aumentando em muito as suas competências e fundos alocados (Dall’Erba, 2003).

A CE, em 1987, faz a mais clara referência a dois problemas dos FEEI, como reforça Bache (2010), que acabam por ser problemas no garante de que os apoios são entregues às regiões que deles precisam, de que não são erroneamente distribuídos: em primeiro lugar, a falta de complementariedade entre o apoio comunitário e a real ação nacional; e em segundo lugar, a aparente insuficiência da utilidade do apoio comunitário que é prestado às mesmas, na medida em que se tornava quase impossível quantificar os resultados dos apoios, sendo que estes apoios só são úteis se as medidas nacionais e os resultados forem francamente positivos, comparativamente ao pré-apoio. A reforma teve assim, como objetivo, como já foi referido anteriormente, o garantir de que os fundos eram distribuídos pelas regiões que dependem do

setor primário e por aquelas que se desindustrializavam<sup>11</sup> (Brunazzo, 2014 cit. CE, 1987; Furubo *et al.*, 2002).

Bache (1998) e Pollack (1995: 372) detalham a inicial rejeição dos EM mais ricos em relação a esta reforma, pelo simples receio de que as suas contribuições para o orçamento da CE tivessem de sofrer um incremento substancial relativamente ao período anterior. Por outro lado, os EM mais pobres, receavam que o apoio inicial levasse a uma liberalização do mercado que se consubstanciaria numa, naturalmente, maior despesa regional. A finalidade descrita, e segundo Bache (1998), apenas foi conseguida pela vontade dos EM mais prósperos de alargarem o mercado único aos EM mais pobres e assim institucionalizarem e formalizarem o mesmo, trazendo-lhes benefícios económicos claros.

Em 1988, nasce a Política de Coesão, a partir da Política Regional Europeia<sup>12</sup> (Barreto, 2014; Brunazzo, 2014; CE, 2008b (Hübner); Manzella & Mendez, 2009) que, no fundo, é a consequência desta longa lista de reformas que apenas terminam em 2007, com o Tratado de Lisboa. Qual foi a grande finalidade desta nova mudança que acabou por ser o berço da Política de Coesão *per se*? Em primeiro lugar, aumentar a eficiência desta política e dos fundos que a compõem, tendo para isso sido aumentado o orçamento que lhes estava destinado para o dobro e chegando-se, a longo prazo, a alcançar aproximadamente os 33% (valor na atualidade), o que representa o segundo objetivo: o aumento do peso da Política de Coesão no orçamento geral. Hooghe e Marks (2001), referem que o desenvolvimento da política de coesão pode ser visto, para além desta discussão primária relativa a objetivos, como uma “constante batalha entre os modelos capitalistas enraizados na ideologia política” (Mendez, 2012 *cit.* Hooghe e Marks, 2001).

Esta reforma apresenta quatro princípios básicos de atuação (Tabela 1 (CE, 1988: 11))<sup>13</sup> que acabam por ser a base desta tão importante reforma:

---

<sup>11</sup> Regiões que se desindustrializavam e terceirizavam E regiões dependentes do setor primário;

<sup>12</sup> A Política Regional Europeia passará a ser designada, a partir deste ponto, por Política de Coesão;

<sup>13</sup> Apesar da referência bibliográfica ser a mencionada, tomou-se como inspiração, a descrição e sistematização feita por Brunazzo (2014) relativa à mesma temática sobre a qual se discorre.

Princípios:	Conteúdo:
a) Adicionalidade	Os Fundos Europeus devem ser adicionados às despesas dos EM, nunca substituídos;
b) Concentração	O apoio da EU deve ser focalizado em objetivos concretos nas regiões necessitadas, ou seja, nas regiões menos desenvolvidas;
c) Programação	O apoio deve sempre apoiar programas multi-anuais baseados num planeamento estratégico e forte avaliação de necessidades;
d) Parceria	Para que o apoio seja bem concedido e os seus objetivos bem definidos, devem ser consultados e trabalhar em conjunto, a EU, os EM e as agências ou autoridades do nível ao qual o apoio é concedido (local, regional), de modo a todos agirem concertadamente e com uma finalidade comum.

Tabela 1 - Princípios base de atuação da Política de Coesão pós reforma de 1988;  
Elaboração própria - Adaptado de CE (1988).

Estes princípios acima dispostos acabam por ser a representação fiel daquilo que neste relatório se considera a segunda parte da finalidade desta mais recente mudança, complementares ao aumento do orçamento já referido. Denota-se o interesse em tornar os fundos mais justos, bem distribuídos e concertados com os interesses dos agentes que agem no território, tendo em conta as alíneas da tabela 1 e Bachtler e Wren (2007), que descrevem esses interesses perfeitamente. Deixaram, portanto, de ser atribuídos fundos pelo simples interesse de os receber e pelo pedido de ajuda único, passando a ser necessária uma análise e avaliação prévia bem conseguida, não sendo também atribuídos para projetos únicos, mas para programas plurianuais que passaram também a ser desenvolvidos e/ou concertados com agentes locais ou regionais do Território do EM a ser apoiado (Bachtler e Wishlade, 2004; Dall’Erba, 2003).

Manzella & Mendez (2009: 13) referem que esta reforma de 1988 promoveu o que se tornou numa Política Regional Europeia *de facto*, uma Política de e para a Coesão, transformando-a daquilo que era essencialmente uma transferência de fundos para uma política genuína (Bachtler e Wren, 2007 *cit.* Pollack, 1995), com o poder de se tornar num mecanismo com o tamanho potencial de resolver os problemas das regiões e de promover o desenvolvimento das mesmas. Não será de estranhar que esta nova reforma, paralelamente aos seus princípios, tenha dedicado

a maioria dos seus fundos aos EM mais pobres, vulgo Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia, os originais “Países da Coesão”<sup>14</sup>. Segundo Hooghe (1996b) e Bachtler e McMaster (2008), a reforma sobre a qual se fala, não teve apenas uma conotação económica, que é o aspeto que mais facilmente se contabiliza e verifica, como teve, do mesmo modo, uma forte conotação política, conotação essa que permitiu aos EM participar mais ativamente da elaboração das políticas e serem consultados, fosse na sua figura central como nas suas figuras mais descentralizadas<sup>15</sup>, ainda que se tivesse dado o poder de determinar caminhos à CE, ao passo que, esta forma integrada de ação, promove uma clara redução das disparidades, sendo que se aproximam os agentes regionais e locais da tomada de decisão. Os mesmos autores referem, também, que a CE percebeu rapidamente que envolver os atores regionais na tomada de decisão era extremamente positivo, pelo facto de que fortalecia a posição da mesma como “mediadora de acordos” e tomando para si, o monopólio deste tipo de políticas no espaço europeu, que lhe convinha controlar (Hooghe, 1996a), ainda que os Estados Nacionais, com a implementação desta nova forma de governança multi-nível, tenham perdido poder, como consequência (Bachtler e McMaster, 2008; Blom-Hansen, 2005), modificando toda a estrutura administrativa territorial nos espaços nacionais internos à EU (Fabbrini e Brunazzo, 2003). Hoje, entende-se que de facto, a grande maioria de acordos de cooperação e de desenvolvimento são mediados pela UE, que é, sem dúvida alguma, a grande potência política e económica na Europa e que dita, ainda que nem todos os Países lhe pertençam, tendências e caminhos.

Duas outras reformas foram postas em prática até ao final do século XX, a reforma de 1993 e a reforma de 1999. No entanto, os motivos que levaram a ambas as mudanças são bastante distintos. A primeira reforma, a de 1993, apareceu como consequência natural do Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e que pretendia contruir e posteriormente institucionalizar uma união económica e monetária (UEM) europeia. Esta reforma acabou por ser a confirmação, segundo Brunazzo (2014), Pires da Fonseca (2004) e Allen (2010), da centralidade da Política de Coesão para a redução das disparidades socio económicas regionais, mas também demonstrou a necessidade de responder às preocupações dos EM relativas à operação dos FEEI, tendo em conta o aumento exponencial das contribuições estatais para os mesmos e a adesão, em 1995, de três novos Países, adesão essa que já se começava a discutir. Para além disto, também foi

---

<sup>14</sup> Referem-se assim, neste relatório, devido a terem sido as “cobaias” da Política de Coesão: os primeiros EM realmente pobres, no seu todo, e a dela dependerem e receberem os seus apoios;

<sup>15</sup> Ver Tabela 1, alínea d).

criado um fundo estrutural novo, o Fundo de Coesão, destinado aos EM cujo PIB *per capita* seja menor do que 90% da média europeia, dando maior relevância ao papel da CE no garantir da Coesão. Este novo fundo, acaba por ser, segundo Ross (1995) e Pires da Fonseca (2004), uma resposta a uma ameaça dos *Países da Coesão*, que propunham vetar o novo tratado (de Maastricht) se não houvesse uma compensação posterior para os apoiar, sendo que estavam com dificuldades em alcançar as metas exigidas pela CE para inclusão no mercado único que era criado. Este ponto torna-se fulcral no entendimento da evolução da Política de Coesão, essencialmente porque foram estes EM, os mais pobres e de forma muito concreta, a Espanha (Dall'Ebra, 2003), que fizeram avançar esta mesma política e a tornaram um pilar fundamental nesta união de estados.

A reforma de 1999, no contexto do tratado de Amesterdão, foi, no fundo, a resposta da UE ao futuro alargamento<sup>16</sup> da mesma e à ascensão dos Países que iriam integrar esse alargamento, os Países da Europa Central e de Leste, bem como a real introdução da UEM, neste mesmo ano. Com o alargamento a países que saíam da esfera soviética, as necessidades de fundos e de apoios aumentaram e, como tal, a UE precisou de adaptar a sua Política de Coesão. Segundo Begg (1999), os níveis de riqueza destes novos países que requisitam a adesão eram consideravelmente menores do que aqueles da Europa dos 15, inclusive daqueles que eram, anteriormente, os EM mais pobres, os Países da Coesão.<sup>17</sup>

O Contexto económico torna-se essencial para explicar este processo, tendo em conta que o maior financiador da Política de Coesão, a Alemanha, entrava em dificuldades económicas devido à reunião das duas Alemanhas e a queda do muro de Berlim, o que levou a que a reforma se focasse na optimização da utilização dos fundos, de forma a cumprirem os seus principais objetivos (CE, 1997; Dall'Erba, 2003). Neste mesmo ano, a Comissão faz referência, no seu documento da Agenda 2000, à necessidade estrutural de manter e fortalecer a Política de Coesão, bem como de continuar com o crescimento económico e fortalecer as políticas internas de emprego, sendo que o seu financiamento e apoio se mantém nos FEEI. A reforma de 1999, contrariamente às anteriores<sup>18</sup>, não serviu unicamente para aumentar a despesa com os fundos, mas para estabilizar e controlar as despesas que eram feitas pelos mesmos. Brunazzo (2014), diz-nos que as três pedras angulares desta reforma foram os conceitos de concentração, eficiência e

---

<sup>16</sup> Alargamento esse que só viria a acontecer no ano de 2004.

<sup>17</sup> Por curiosidade, o PIB do País mais rico do grupo, a Eslovénia, segundo o mesmo autor, era equivalente a 70% da média europeia, enquadrando-se assim, no objetivo 1 de investimento e apoio do FEDER;

<sup>18</sup> Exceptuando a reforma de 1988, que também foi estrutural.

simplificação. E o porquê destes mesmos conceitos para definir a reforma deste ano? Pelo facto de que neste mesmo documento (CE, 1999), não só o número de objetivos foi reduzido, reduzindo assim o espectro de atuação dos fundos ao nível regional, como foram dificultadas as regras para a elegibilidade e foi, finalmente, adicionado um novo princípio de eficiência (Dall’Erba, 2003). Isto acabou por levar a que regiões que anteriormente faziam parte do objetivo 1 e recebiam uma quantidade considerável de fundos passassem a receber menos dinheiro. Como consequência, os Estados beneficiários, referiam que ainda que viesse o alargamento, uma redução do espectro de ação não era positiva nem para os mesmos, nem para a própria Política de Coesão. Para os compensar, foram implementados períodos nos quais, apesar de serem despromovidos de categoria, receberiam fundos complementares (Fayolle and Lecuyer, 2000), de modo a que a redução de investimento, em detrimento dos novos países, não fosse tão dramaticamente sentida.

Também um papel maior de decisão e participação foi delegado aos agentes nacionais, não só na implementação como também na monitorização dos programas, o que levou a uma perda de influência da Comissão e dando, segundo Hooghe e Marks (2001), uma maior margem de manobra aos Estados e suas dependências locais e regionais. Apesar de tudo, o Objetivo 1 continuou, inevitavelmente, a ser o mais financiado e como tal, os países que mais beneficiavam, muito devido aos complementos financeiros atribuídos, eram os mesmos de anteriormente, os Países da Coesão.

### 3.1.3. Após o tratado de Lisboa de 2007

Em 2007 ocorre outra reforma<sup>19</sup>, também de forma estrutural e talvez a mais radical desde a de 1988 (Baun e Marek, 2014), que surge estrategicamente coordenada com o Tratado de Lisboa (TRUE – Tratado Reformador da União Europeia), tratado este que reforma a EU e a estratégia de Lisboa, intimamente relacionada (Mendez, 2011). O alargamento, já referido anteriormente, a Leste em 2004 e a adaptação das políticas europeias à agenda de Lisboa, que viria a dar origem e a ser formalizada pelo tratado conhecido como TRUE (Faludi, 2011; Manzella e Mendez, 2009), levaram a que fosse implementado um pacote de medidas regulatórias de reforma das mesmas, Política de Coesão incluída. Estas constantes mudanças vêm com o objetivo de tornar a Política

---

<sup>19</sup> A reforma, apesar de ser referida como de 2007 (ano em que entrou em vigor com o período do QREN), teve início anos mais cedo na sua fase negocial, em 2004.

de Coesão mais justa e mais equitativa na sua ação territorial, mas, no entanto, não tiveram os frutos desejados, pelo menos em curto/médio prazo (Faludi, 2011 *cit.* Zeitlin, 2009a; Faludi, 2012 *cit.* Faludi, 2007)

“A política de coesão permanece, em 2007, como um pilar fundamental do processo de integração europeia. Apesar dos esforços desenvolvidos, através do aumento das várias dotações a título da política de coesão e do aperfeiçoamento da política a partir de 1988 com o objetivo de reduzir as desigualdades no território da União, conforme já referido, continuava-se a constatar grandes disparidades de desenvolvimento na UE.”

(Barreto, 2014: 40)

Constatando este atraso em alcançar os objetivos pretendidos, o Terceiro Relatório da Coesão Social e Económica (CE, 2004), já referia que o alargamento a Leste havia levado a uma redução da coesão geral da UE dos 25, sendo que as disparidades haviam duplicado, contrariamente ao que se pretendia. De forma paralela, o PIB havia decrescido aproximadamente 12,5% (Marques da Costa & Pires da Fonseca, 2005: 24). Este ponto resume o primeiro fator justificativo da reforma de 2007, o alargamento.

Como referido no primeiro parágrafo, a outra justificativa para a reforma consistia na agenda ou estratégia de Lisboa. Almejava-se, aqui, uma economia extremamente competitiva e sustentável, baseada na tecnologia<sup>20</sup> e com a finalidade de alcançar o emprego total, com melhores condições e uma maior coesão económica, o que acaba por ir ao encontro e reforçar as prioridades expressas nas reformas já mencionadas e especialmente nesta agenda de Lisboa (Marques da Costa & Pires da Fonseca, 2005: 24). Denota-se aqui o particular papel da Política de Coesão que acaba por ser o meio mais equitativo e justo de prossecução destes objetivos no contexto comunitário em que se insere. Ainda que todos estes objetivos sejam extremamente ambiciosos e certamente, hoje em dia, sabemos que o foram, a estratégia de Lisboa acabou por contribuir para uma profunda remodelação da Política de Coesão, das suas regulamentações e dos seus objetivos estratégicos. É de referir que apenas neste período de reforma se torna visível o conceito de coesão territorial, ainda que o mesmo sempre tivesse estado implícito (CE, 2008c; Faludi, 2012). As negociações relativas ao novo período de financiamento, o QREN (em Portugal), acabaram por ver o orçamento da UE a garantir à Política de Coesão um total de 35,7% do seu

---

<sup>20</sup> A CE pretendia tornar-se, em 2000, na maior economia tecnológica e baseada no conhecimento, sendo também a mais competitiva, sustentável e *coesa* (CE, 2000).



total (Manzella e Mendez, 2009), o que representava um aumento significativo, tendo em conta o valor que lhe estava destinado anteriormente. No entanto, e tendo em conta a já referida diminuição do PIB, acaba por ser óbvio que a percentagem do total do mesmo foi menor. Em 2007 surgem então três novos objetivos para a Política de Coesão (Manzella e Mendez, 2009; CE, 2007):

- Convergência;
- Competitividade Regional e Emprego;

Cooperação Territorial. Estes objetivos serão as guias para o desenvolvimento e a manutenção posterior desta mesma política, bem como para a definição de objetivos principais e o desenvolvimento humano e territorial que lhe está quase que obrigatoriamente adjudicado (Tabela 2). É importante também entender a forte relação com os tratados e as reformas que foram sendo feitas, que são a formalização desta política e que lhe imputam as suas preocupações.

“A nova arquitectura da política de coesão (...) - estruturada segundo os 3 grandes objectivos (...) - deve assim vir a estar potencialmente articulada com as Agendas de Lisboa, Nice e de Gotemburgo, sendo assim fundamental a aposta em sectores como: inovação e conhecimento, ambiente e prevenção de riscos, acessibilidade e serviços.”

(Marques da Costa & Pires da Fonseca, 2005: 25)

<b>Objetivo:</b>	<b>Finalidade:</b>	<b>Elegibilidade:</b>
a) Convergência;	Estimular e fomentar o crescimento e o emprego, incentivando a inovação, a economia e sociedade adaptável e baseada no conhecimento, bem como a eficiência administrativa e o cuidado ambiental;	Regiões cujo PIB é inferior a 75% da média Europeia e EM elegíveis para o Fundo de Coesão;
Competitividade Regional e Emprego;	Reforçar a competitividade, atratividade e emprego das regiões ao antecipar as grandes mudanças económicas e sociais;	Todas as regiões cuja elegibilidade não se enquadra no Objetivo da convergência;
Cooperação Territorial.	Apoiar e Incentivar a cooperação transfronteiriça, a partir de iniciativas conjuntas de autoridades locais e regionais. Promover soluções comuns para o desenvolvimento urbano, rural e costeiro,	Regiões transfronteiriças Europeias.

	para o desenvolvimento de relações económicas, focando-se sempre na pesquisa científica, no desenvolvimento e na gestão integrada, tanto do risco como do Território.	
--	---	--

*Tabela 2 – Novos grandes objetivos da Política de Coesão pós-2007;*

*Elaboração própria - adaptado de CE (2007).*

Para dar resposta à inovação deste último grande objetivo foram criados 3 programas de apoio e de facilitação da união entre os EM (nestas temáticas) bem como de elaboração de propostas comuns: O INTERACT, o URBACT e o ESPON. O primeiro consistia na promoção da participação das mais diversas organizações estatais e regionais, em programas de cooperação. O Segundo é uma rede temática de cidades que se foca no desenvolvimento urbano. E por fim, o ESPON, que é uma rede de observação de planeamento territorial que faz a partilha de experiências. Esta reforma acabou por ser, no fundo, uma confirmação dos princípios operacionais do período de programação anterior, o de 2000 a 2006.

Por fim, segundo Brunazzo (2014) e Manzella e Mendez (2009), foram implementados, à semelhança dos programas acima referidos, três instrumentos financeiros de auxílio, no mesmo contexto, aos EM e suas regiões, para que a gestão dos fundos e a sua aplicação de forma correta fossem facilitadas:

- JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions/Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias) - pretende apoiar a cooperação entre a CE, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o FEDER, de forma a agregar experiências e assistir os EM e as regiões na preparação de grandes projetos;
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises/Recursos Europeus Comuns para as Micro e as Médias Empresas) – promovido pela CE, o BEI e o Fundo Europeu de Investimento (FEI), pretende incrementar a acessibilidade das Pequenas e médias empresas a fundos comunitários;
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas/Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Zonas Urbanas) – coordena os esforços das instituições acima referidas, bem como do Banco de Desenvolvimento do Conselho Europeu (BDCE) na temática de investimento em desenvolvimento sustentável em áreas urbanas.

Surge em 2014 a última “reforma”<sup>21</sup> à política de Coesão, no início daquele que se denomina como a estratégia da Europa 2020. Aparece, ainda, como resposta à aprovação do TRUE e à implementação do novo roteiro legislativo que aí se implementava e que tinha dado ao Parlamento Europeu (PE), ao invés da CE, mais poder na decisão de políticas. Assim, é o primeiro período de programação e financiamento influenciado pela reforma anterior. Apesar de autores como Allen (2005) e Hooghe e Marks (2001) terem referido que a política de coesão seria erodida pelo tempo, Mendez (2012) isto não ocorreu após 2013, ainda eu tivesse havido uma liberalização anterior. Isto levou a que o período pós-2013 sofresse um “reincremento” nos princípios territoriais integrados.

“From an historical perspective, the direction and content of these proposals is puzzling. The scholarly literature predicted a gradual erosion of the policy's foundational principles owing to an increasingly dominant neoliberal agenda, budgetary pressures, shifting EU priorities, policy failings and national assertiveness (Allen, 2005; Begg, 2010; Hooghe, 1998; Hooghe and Marks, 2001). These pressures intensified throughout the 2000s, yet the post-2013 proposals suggest a return to the founding *ethos* of the 1988 reform, particularly regarding the territorial and integrated principles and the reassertion of Commission control over programming.”

(Mendez, 2012)

De referir e reforçar, que este tratado apresenta a Política de Coesão como sendo o principal instrumento que a UE tem ao seu dispor para promover um desenvolvimento harmonioso alargado (TRUE, 2007: artº 174). A UE dividia-se neste período, entre os apoiantes da austeridade e os apoiantes da solidariedade EM-EM, UE-EM, devido ao período de depressão económica que se vivia desde 2011<sup>22</sup> e em que o novo período programático se ia incluir, sendo que era discutido no espaço temporal referido.

Já em 2009<sup>23</sup>, se começara a discutir o futuro da política de coesão, com os *Quarto relatório sobre a coesão económica e social* e o *Relatório Barca* (que surge como resposta ao primeiro) (Mendez, 2012; Baleiras, 2010) sendo que o segundo acaba por recomendar, por Danuta Hübner<sup>24</sup> e Fabrizio Barca, um conjunto de 10 reformas estratégicas para a política (Tabela 3), tendo em

---

<sup>21</sup> Não será uma reforma *per se*, mas uma reavaliação de objetivos estruturais, num período caracterizado por uma forte conturbação sócio-económica;

<sup>22</sup> E de forma formal, desde 2008, com a crise global.

<sup>23</sup> Apesar de o grande ataque às economias Europeias se dar em 2011, a crise inicia-se no ano de 2008, tendo-se já coo como certo, numa sociedade e mercado globalizados, a transferência para o plano mundial da mesma, o que delimita e conduz alguns pensamentos na elaboração das novas reformas;

<sup>24</sup> Danuta Hübner foi a Comissária Europeia para a política de coesão.

conta as necessidades da mesma e o futuro que se avizinhava, para dar resposta aos desafios que se impunham à União (Barca, 2009: 8):

Pilar	Descrição
- Concentração nas prioridades centrais;	Definição de prioridades centrais e concentração da maior parte do orçamento destinado à política de coesão a essas mesmas prioridades, sendo a sua proporção variável, consoante as regiões e EM, bem como as suas necessidades;
- Novo quadro estratégico;	Criação de um <i>Quadro de Desenvolvimento Estratégico Europeu</i> , de forma a intensificar o diálogo entre a CE e os EM;
- Renovar o acordo contratual, a implementação e o sistema de relatórios;	Tanto os EM como a CE devem desenvolver um novo acordo contratual, com base nos resultados e compromissos acordados entre ambos;
- Reforçar a governança das grandes prioridades;	Devem ser implementadas condições ou parâmetros exigíveis aos EM, de forma a avaliar o progresso dos mesmos no alcançar das metas definidas;
- Favorecer a despesa suplementar, inovadora e flexível;	O princípio da <i>adicionalidade</i> deverá ser reforçado, impedindo os EM de trocar o investimento nacional pelo comunitário, sendo também necessária a implementação de um contrato que garanta o valor acrescentado e inovador das medidas financiadas;
- Promover a experimentação e mobilizar os agentes locais;	Devem ser incentivados à participação, os agentes locais e deve levar-se a cabo uma maior experimentação de processos e instrumentos;
- Promover o processo de aprendizagem: avançar para uma avaliação de impacto prospectiva;	Deve definir-se claramente os métodos a utilizar na estimativa de resultados que seriam prováveis sem a aplicação das medidas, de forma a entender quais são as medidas que melhor funcionam onde;
- Reforçar o papel da Comissão como centro de competências;	Especializar a CE, coordenando mais as suas Direções Gerais, de forma a responder melhor aos desígnios da mesma, tendo em conta o seu papel e poder de decisão;
- Tratar da gestão financeira e do controlo;	Administrar mais eficazmente a atribuição de fundos estruturais, levando a cabo uma simplificação administrativa e burocrática;
- Reforçar o sistema de equilíbrio e controlo dos poderes políticos a alto nível.	Criar um conselho para a Política de Coesão, tendo como finalidade, equilibrar o sistema de poder entre a CE, o PE e o Conselho.

Tabela 3 - Pilares de reforma do Relatório Barca (2009);  
Elaboração própria - adaptado de Barca (2009).

Devido à forte recessão que se fazia sentir, a CE acaba por implementar medidas em 3 grandes eixos de intervenção, de modo a apoiar os EM que se encontravam em dificuldades, que, entretanto, vingaram e permaneceram (as medidas): a) garantir uma maior flexibilidade dos apoios; b) dar às regiões mais dinheiro inicial ou simplificar as regras de apoio aos Estados; c) e finalmente procurar alcançar investimentos inteligentes (Brunazzo, 2014). Estes eixos, acabaram por incluir em si muitas das propostas reformadoras de Barca, visto por Baleiras (2010), como o relatório mais completo sobre a política de coesão e suas deficiências, que se apresentaram como cruciais para a manutenção da Política como a conhecemos hoje, tendo como exemplos: a flexibilidade no valor total da contribuição da UE, a simplificação administrativa e burocrática da atribuição dos fundos e da sua gestão financeira, o avanço de pagamentos para programas de forma a incrementar o investimento público ou a aceleração, na figura de medidas, de grandes projetos de desenvolvimento (UE, 2010a).

Surge então, em 2010, a estratégia para a Europa 2020, que define os objetivos a alcançar até ao ano de 2020 pela UE e que acaba por definir o sentido que os investimentos e os fundos tomariam. Os objetivos são semelhantes aos dos programas e estratégias anteriores, sendo de enfatizar o emprego, a pesquisa e o desenvolvimento, o clima e a energia, a educação e a inclusão social (Faludi, 2007). Esta estratégia acaba por ser formalmente apresentada no mesmo ano, no *Quinto Relatório para a Coesão Económica e social*<sup>25</sup>. As propostas legislativas que surgem no ano posterior acabam por atribuir uma ênfase acrescentada ao investimento como veículo do crescimento e à cooperação territorial (Brunazzo, 2014; Baleiras, 2010), sendo que este mesmo relatório, segundo Faludi (2012), atribui mais responsabilidades decisórias às regiões e países, dizendo, de certa forma, que a “UE não se deveria intrometer tanto nas decisões, mantendo a partilha de competências relativas à coesão territorial, um assunto morto” (Faludi, 2012). Duas outras mudanças surgem, como a elaboração de contratos nos quais os EM definem quais as ações específicas a serem desenvolvidas para alcançar os objetivos de 2020 e a reorganização escalonar das regiões, na qual passariam a constar 3 categorias: as regiões mais desenvolvidas, com PIB *per capita* equivalentes ou maiores a 90% da média Europeia, as regiões em transição, com PIB entre os 75% e os 90% da média Europeia e as regiões menos desenvolvidas que se encontram com PIB abaixo dos 75% da média. Alguns dos países (Baun & Marek, 2014), acabaram

---

<sup>25</sup> CE (2010b).

por considerar que passaram a ser contribuidores da política, ao invés de serem beneficiários, pela criação de mais uma classe.

Em 2013 surge, com um orçamento de 450 milhões de euros, uma nova designação dos fundos (já referida no início deste capítulo), os FEEL que incluem os fundos da Política de coesão e os restantes 2 fundos (FEADER e FEAMP) que lidam com novos objetivos relativos às prioridades da estratégia 2020, que ainda assim acabam por ser os grandes objetivos da política de coesão desde o seu início, incluindo temáticas como o desenvolvimento tecnológico, a proteção do meio ambiente e a adaptação às alterações climáticas, o investimento na educação e formação e a eficiência da administração pública (CE, 2013a e b), entre outras (Faludi, 2012)

Resumindo, acordou-se na nova classificação de três categorias regionais, criou-se um grupo de fundos que inclui os fundos da coesão e dois outros fundos estruturantes para a economia e organização do território, ainda que os princípios se tenham mantido quase que inalterados, deixando, no entanto, de ser focados na elaboração, mas nos resultados, para além de que os fundos foram concentrados nas regiões que realmente deles necessitam (70% do total).

A avaliação de resultados, passou a ter como fulcral, a avaliação *ex-ante*, que define uma série de condicionantes anteriores à atribuição dos fundos para garantir que os mesmos são distribuídos da forma mais eficiente e que os objetivos temáticos estratégicos são de facto implementados. Para além disto, a monitorização de resultados sofreu um grande incremento, tendo os projetos de ir ao encontro de marcos de resultados que indicam se o mesmo está ou não em bom caminho, o que garante à UE, à semelhança do ponto anterior, que os fundos estão a ser bem gastos e na mitigação de possíveis problemas para os quais os fundos haviam sido alocados (Frazer *et al.*, 2010: 18). Finalmente, cada EM tem de garantir a negociação com a UE de um acordo de parceria que delineia as estratégias nacionais e a lista de programas a realizar, o que também garante transparência e aproxima os EM da UE.

## 3.2. Papel dos Serviços de Interesse Geral na aplicação dos objetivos da política de Coesão

### 3.2.1. Os Serviços de Interesse Geral e a Coesão Territorial

O conceito de *Serviços de Interesse Geral* (SelG) é constantemente referido em documentos e políticas europeias, como o livro branco da UE para os SelG, que refere a importância dos mesmos para a manutenção do estilo de vida europeu e garante dos direitos fundamentais dos cidadãos (CE, 2004: artº 2.1.), ou projetos financiados pela Política de Coesão, como o *SeGI*, sobre indicadores e perspetivas para este tipo de serviços ou o *Profecy*, que estuda o acesso da população aos mesmos.

Apesar de ser recorrente, nestas diversas comunicações da sua área temática, o seu tratamento e referência à sua centralidade, em nenhuma política ao nível nacional é mencionado, nem o é, de todo, na discussão pública, que limita a sua discussão a tipos de serviço e não a grupos, como nos referem Fassmann et al. (2015), ESPON (2013) e Rauhut e Komornicki (2015). Esta questão tem sido, ainda assim, um dos temas centrais no desenvolvimento da Política de Coesão, desde os livros verde e branco dos serviços de interesse geral em 2003 e 2004, respetivamente e, mais visivelmente, o Tratado de Lisboa ou TRUE, que institucionalizou a vertente territorial da coesão e trouxe para a primeira linha e tornou fulcrais<sup>26</sup>, os equipamentos que territorializam os serviços fundamentais para o funcionamento da sociedade, sendo o pilar do Modelo Social Europeu (Santinha, 2014).

Resumidamente, os SelG são a infraestruturação territorial de serviços essenciais à qualidade de vida, bem-estar e participação da população nacional e comunitária na vida pública, coerente e informada; aqueles serviços que “as autoridades públicas “ (e nacionais) ” classificam como sendo de interesse geral” (Humer et al. 2013 *Cit.* CE, 2004; Tradução livre; Santinha, 2014).

“The term *Services of General Interest* (SGI) is a politico-normative term in the EU and EC context which is generally understood to cover the arrangements, tasks and functions assumed to be of essential importance to citizen welfare, quality of life and participation as well as providing the basic infrastructure requirements for businesses to function successfully.”

(Rauhut e Komornicki, 2015: 3; *cit.* ESPON, 2013)

---

<sup>26</sup> A importância dos SelG era já evidente, tendo sido, no entanto, neste período, que a sua institucionalização e visibilidade cresceram.

Santinha (2014) refere, citando o livro verde (2003) que estes serviços “são parte dos valores partilhados por todas as sociedades europeias e constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade. O seu papel é essencial para garantir maior qualidade de vida para todos os cidadãos e ultrapassar os problemas da exclusão social e do isolamento. (...) a sua eficácia e qualidade constituem um factor essencial de competitividade e coesão acrescida, em especial para atrair investimento para as regiões menos favorecidas”. Não obstante da sua importância e centralidade, não se pode tratar todos os SelG de igual forma, dado que as suas competências-base divergem de forma considerável. Poderemos considerar, segundo Rauhut e Komornicki (2015) dois sub-grupos (Figura 3): Os *Serviços Sociais de Interesse Geral* (SSIG) e os *Serviços Económicos de Interesse Geral* (SEIG), ainda que alguns autores refiram a existência de três<sup>27</sup>.

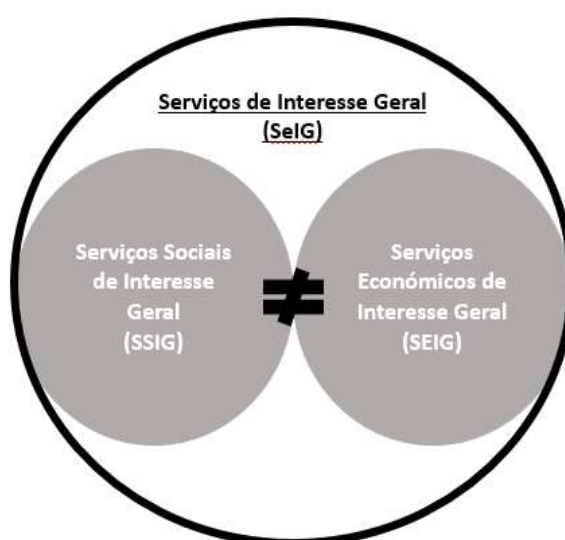


Figura 3 - Sub-grupos dos Serviços de Interesse Geral;  
Elaboração própria.

O primeiro grupo, o dos SSIG, integra em si todos aqueles serviços fulcrais ao bem-estar da população, tais como os serviços educativos, de saúde ou segurança, sendo que o segundo grupo, o dos SEIG, inclui os serviços infraestruturais, como as telecomunicações, o serviço de água ou eletricidade ou a recolha de resíduos.

“Services of General Economic Interest include technical infrastructure as e.g. gas, electricity, energy, transport as well as water and waste management and communication infrastructure as e.g. ICT, electronic communications

<sup>27</sup> Comunicações como o *Livro Verde dos Serviços de Interesse Geral* (CE, 2003), referem a existência de três sub-grupos temáticos dos SelG, dividindo os SEIG em dois, o que parece ser honestamente redundante, tendo em conta que a grande maioria dos autores refere a existência de dois sub-grupos.



and postal services. Social Services of General Interest are defined as labour market services, education, healthcare, childcare, elderly care, social care, (social) housing and social assistance services”

Rauhut e Komornicki (2015): 4 *Cit. Bjørnsen et al. (2013)*

A grande distinção entre ambos, toma enfoque na regulamentação sob os quais são regidos. Os SEIG, ao contrário dos SSIG, sofrem de uma regulamentação prática das regras do Mercado Único Europeu, regulações essas que, tendo em conta a sua ênfase, os torna, tratando-os como tal, económicos (Fassmann et al., 2015: 12; Bjørnsen et al., 2013; Santinha, 2014). Esta regulamentação aplica-se a todo o tipo de serviços, que sendo prestados a uma população, não requerem a atuação direta do EM na sua provisão, tendo em conta que se encontram monopolizados por grandes grupos empresariais em mercados alargados e liberalizados, no que é, fundamentalmente, uma economia de mercado. A provisão estatal de serviços não é obrigatória, mas é preferencial, de forma a garantir a equidade do acesso aos mesmos, por todos os cidadãos (Pisco, 2008), independentemente do seu estatuto socioeconómico, e isto significa que o mercado não tem capacidade de ser equitativo na provisão de serviços.

Referindo-nos a acesso, teremos obrigatoriamente de mencionar a questão das disparidades de provimento regionais, e empiricamente, diremos que os espaços rurais e suburbanos sofrem de uma falta generalizada deste tipo de serviços e equipamentos (Marques da Costa et al., 2015). Noguera-Tur et al. (2009) refere que este pressuposto empírico é verdadeiro, como se verificou na citação anteriormente efetuada ao livro verde: “(...) ultrapassar os problemas da exclusão social e do isolamento. (...) A sua eficácia e qualidade constituem um factor essencial de competitividade e coesão acrescida, em especial para atrair investimento para as regiões menos favorecidas” (CE, 2003). Ainda que este pressuposto seja verdadeiro, pode referir-se que esta deficiência tem vindo a ser mitigada ao longo de décadas de investimento e intervenção, essencialmente devido a três motivos:

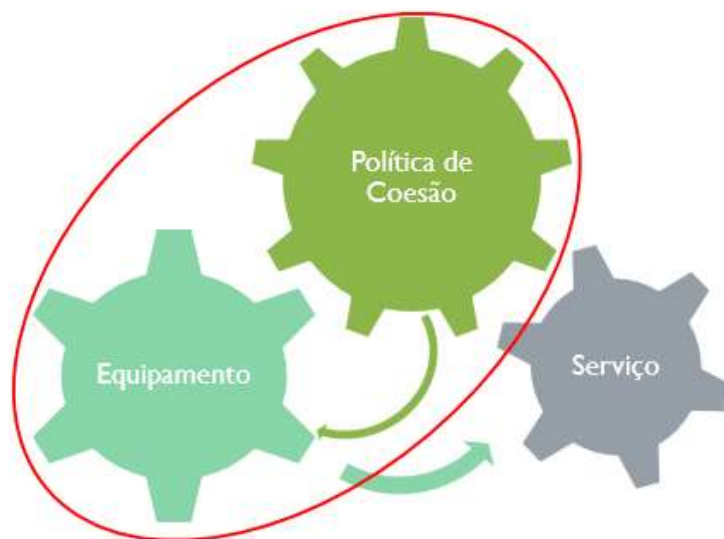
- Por a coesão territorial ser um dos grandes objetivos da UE, o que garantiu que as regiões menos favorecidas tivessem uma melhoria das suas condições;
- Também por os SEIG serem um elemento central no Modelo Europeu de Sociedade, sendo que o acesso aos serviços é considerado central para a qualidade de vida e um mecanismo para mitigar a exclusão social;
- Finalmente, por os SEIG acabarem por ser a resposta ao paradoxo das autoridades, que pretendem, não só garantir um estado social, como alcançar um mercado livre pleno.

Estes últimos pontos fazem uma referência obrigatória, pela sua constante evocação, à coesão social, que os serviços fundamentais, já mencionados, podem prover e devem garantir, na figura da equidade de acesso, seja ela na vertente económica ou social. (Marques da Costa et *al.*, 2015). Portanto, se é referida de forma consistente esta questão, a mesma deve ser territorializada, o que comprova a necessidade de uma coesão territorial relacionada.

Todas as modalidades de coesão estão intrinsecamente interligadas, pelo simples facto de que todas elas formulam a sua contribuição para as restantes, tendo como base o provimento de si próprias, o que significa que se promovem holísticamente e é virtualmente impossível a obtenção de uma sem a prossecução e obtenção das restantes. Demos como exemplo o caso de estudo deste relatório: os equipamentos educativos que são, em si, coesão social e territorial. O acesso à educação é fulcral para o desenvolvimento humano e social, mas, sem serviços e equipamentos que o prestem, este acesso é reduzido a uma clara minoria que o pode pagar, como tal, a territorialização do serviço é fundamental, sendo assim garantida a equidade de acesso pela totalidade da população (Marques da Costa et *al.*, 2015; Bjørnsen et *al.*, 2013; Pisco, 2008; Littke e Rauhut, 2013).

É essencialmente neste tipo de questões que a coesão territorial entra em ação, mas não só, o que faz com que seja necessário definir claramente o conceito de coesão territorial. A coesão territorial procura alcançar o objetivo do desenvolvimento harmonioso do território e garantir, aos habitantes do mesmo, a possibilidade de tirarem, verdadeiro e claro partido dele (Marques da Costa et *al.*, 2015; Littke e Rauhut, 2013; Palma e Humer, 2013). Do mesmo modo e enquanto “objectivo a atingir, a coesão territorial está intimamente ligada a temáticas, como sejam a coordenação política de grandes áreas (...), a melhoria das condições na fronteira exterior a leste, a promoção de cidades sustentáveis e globalmente competitivas, a resolução dos problemas de exclusão social existentes em algumas zonas de certas regiões mais alargadas e em bairros urbanos desfavorecidos, a melhoria do acesso à educação, aos cuidados de saúde e à energia em regiões remotas, e as dificuldades que certas regiões suportam devido à sua geografia específica.” (CE, 2008: 3). Ainda que se faça a referência à acessibilidade aos serviços, este relatório apenas tratará a disponibilidade de equipamentos e o acesso aos mesmos (Figura 4), devido não só ao reduzido período temporal como ao elevado volume de informação que seria

necessário para essa análise que, por si só, seria suficiente para redigir uma dissertação única.<sup>28</sup> A referência à melhoria de acesso à educação, mencionada acima é pouco volátil, servindo como justificativa e justificação da temática do relatório.



*Figura 4 - Modelo de análise (tratamento de equipamentos e política de coesão, ao invés do tratamento do serviço e acessibilidade per se);  
Elaboração Própria.*

A coesão territorial entra na discussão comunitária aquando do Tratado de Roma, no entanto, apenas no decorrer da Estratégia de Lisboa, é constituída claramente como um dos objetivos da política de coesão e da UE (Santinha, 2014)<sup>29</sup>. Ainda assim, o princípio subjacente ao conceito surge, de forma formal, com o tratado de Amesterdão, em 1997<sup>30</sup>. Martin (2003) e CE (2008), referem que apesar de existirem progressos significativos na redução das disparidades entre os diferentes EM, havendo, por conseguinte, uma mitigação dos efeitos nefastos da falta de coesão social e económica<sup>31</sup>, as disparidades regionais<sup>32</sup> dentro de cada um desses EM havia aumentado de forma exponencial, o que era claramente contrário aos objetivos e princípios fundadores da

<sup>28</sup> O acesso designa-se, aqui, como a disponibilidade de um equipamento que preste o serviço na proximidade, sendo que a acessibilidade seria dividida em diversas vertentes, sejam elas económicas, culturais, físicas; vertentes essas que não serão mencionadas;

<sup>29</sup> Ver capítulo 3.1.3.

<sup>30</sup> Ver capítulo 4.2.2.

<sup>31</sup> Sendo as maiores conquistas, a aproximação dos PIBs e o aumento consequente de rendimentos e a aproximação de mercados;

<sup>32</sup> Em regiões NUTS II.

política de coesão, daí ser requerido que a dimensão territorial desempenhe um papel mais importante na política de coesão (CE, 2007).

Os SelG e a coesão territorial são, de forma semelhante, mencionados no novo PNPOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – documento provisório), terminado no presente ano de 2018, sendo coincidente com a discussão da nova estratégia europeia e nacional para 2030. O documento estratégia deste programa (PNPOT, 2018: 63), refere-nos quatro pontos fulcrais de entendimento de ambas as questões, resumindo as problemáticas, os desígnios e os objetivos do território e da provisão de serviços.

Em primeiro lugar, faz referência a uma fragmentação territorial decorrente da crise de 2008 que deverá, seguindo as missões da política de coesão, ser resolvido com a aplicação do conceito de desenvolvimento harmónico que vê, como fundamental, a provisão, a toda a população, da oportunidade de ser incluído e fazer escolhas livremente. Nesta questão, denota-se a preocupação com os processos de exclusão social que se conjugam, e são decorrentes, dos desequilíbrios no acesso a serviços, ou seja, SelG. No entanto, a exclusão social e o acesso aos SelG têm diferentes perfis de intensidade e implementação, o que significa que existem diferentes realidades da questão à escala nacional.

Esta última reflexão desdobra-se consequentemente em dois pontos, seguindo a lógica do mesmo documento acima citado. O da segmentação e exclusão social e o do acesso aos SelG. O primeiro, menciona a diferença territorial da exclusão e segmentação sociais, processos logicamente redutores tanto da capacidade de acessibilidade e acesso aos SelG, como de integração na sociedade, sendo incluídos nos mesmos, índices de dependência, de desemprego, a precariedade ou fragilidades em termos de saúde. Tenhamos isto como exemplo: qualquer indivíduo que tenha dificuldades de mobilidade devido a fragilidades decorrentes de problemas de saúde, não consegue deslocar-se de qualquer forma facilitada, ou pelo menos de forma equitativa, a um equipamento, como consegue alguém não debilitado. O mesmo acontece com alguém que esteja em situação de desemprego; tendo em conta que não terá possibilidades monetárias para se deslocar, se o equipamento for longe, ou para o pagar, no caso de não ser gratuito. Estes são alguns casos indicativos das debilidades sociais presentes e que devem ser tidas em conta na implementação territorial de políticas ou de ações territoriais.

Quanto ao acesso e acessibilidade aos SelG, a referência de maior importância, é aquela que destaca a importância de garantir a equidade territorial no acesso aos mesmos, com a implementação de políticas em regiões pouco povoadas e menos desenvolvidas, como é o caso

do interior continental, excluindo as breves bolsas urbanas que, pontualmente surgem, sendo o restante do território, área rural e/ou de baixa densidade. As resoluções, neste ponto, surgem em duas temáticas: a acessibilidade e a mobilidade. No fundo e resumidamente, na impossibilidade de alcançar, na proximidade, um equipamento, a mobilidade para o mesmo ou do mesmo à população, deve ser garantida, tornando-se assim, um fator de coesão social e territorial, garantindo, como anteriormente se referiu, a provisão a toda a população, da oportunidade de ser incluído e fazer escolhas livremente (PNPOT, 2018: 63). Esta ideia de que um equipamento que presta um serviço tem de estar próximo aos utentes do mesmo, ou de garantir que o serviço, ainda que mais distante, é prestado, é fundamental para entender a análise posterior que se fará tendo em conta a distância-tempo destes mesmos equipamentos ao restante território. A temática a que aqui se faz referência clara e direta é, mais uma vez, a da equidade de acesso aos equipamentos e aos serviços educativos. A equidade é a garantia das mesmas oportunidades a grupos diferenciados, o que quer dizer que, ainda que existam possibilidades distintas, os mesmos serviços são prestados. No entanto existe uma diversidade de equidades que podem ser tratadas. Pisco (2008) refere que a equidade educativa, aquela a ser estudada, representa o grau em que os indivíduos podem beneficiar da educação e da formação, em termos de igualdade de oportunidades e acesso, o que representa uma forma quase que utópica de olhar para a provisão de serviços, mas vislumbra essa que o Estado pretende alcançar. A equidade da qual aqui se fala e que será repescada posteriormente é, essencialmente, referente ao acesso aos serviços educativos pela totalidade da população-alvo, ou seja, os estudantes. Importa referir que existem diversos tipos de discriminação de acesso, ou seja, impossibilidade ou limitação, como as condições socioeconómicas, de género, de “raça” ou de religião (Pisco, 2008 *cit.* Giddens, 2004), no entanto e focando a análise em Portugal Continental, é a primeira dessas condições, bem como a acessibilidade física, ou distância, que mais condiciona a equidade de acesso.

“A possibilidade de todos poderem aceder a condições básicas de realização pessoal e comunitária, levou ao desenvolvimento do conceito de qualidade de vida, como algo a que todos legitimamente aspiram e têm direito” (Pisco, 2008 *cit.* Marques, 2004; Bjørnsen et al., 2013) e é este conceito aquele que claramente se apresenta como resultado positivo para um conjunto de políticas públicas de provisão de serviços por parte de equipamentos. Como referem Demeuse e Baye (2008), podem ser identificadas três fases de políticas públicas na área da educação, mas apenas uma delas se insere no estudo a ser realizado: a igualdade de acesso, que se focou na

garantia de que existiam estabelecimentos escolares próximos de e para todos e na garantia da sua frequência, o que vai ao encontro do que foi referido anteriormente, comentando a citação de Giddens. No que respeita a comunicações europeias sobre a temática, a CE, em 2006, “colocou a equidade na agenda das políticas públicas, apresentando ao Conselho Europeu e ao Parlamento uma comunicação sob o título “Efficiency and equity in European education and training systems” (CE, 2007), que considera a mesma como condição central para assegurar as finalidades essenciais da Estratégia de Lisboa — competitividade e coesão social”. (Lemos, 2013 cit. Demeuse, Baye e Doherty, 2007)

### 3.2.2. Os Serviços de Interesse Geral na legislação e comunicações europeias

A primeira referência comunitária do conceito dos SelG surge no ano de 2003, com o *Livro Verde dos Serviços de Interesse Geral* (CE, 2003), ainda que pelo menos desde 1997, com o Tratado de Amesterdão<sup>33</sup>, o mesmo seja referido como um mecanismo de alcançar uma determinada finalidade, a da coesão social e territorial (Santinha, 2014: 14). Impunha-se, aqui, a constituição de um conceito claro e comunitário que pudesse definir um conjunto de serviços que eram vistos, comunitariamente, e segundo o mesmo autor, como grandes e principais fatores de coesão económica, social e territorial, e que dessem resposta às ambições da estratégia de Lisboa, de 2000, essencialmente no que toca à competitividade (CE, 2000), mas também à já atual estratégia 2020, com o mesmo objetivo da anterior estratégia (CE, 2010).

O *Livro Verde*, para além de fazer a definição comunitária do conceito, reforça também a importância dos SelG para a estruturação do território e da sociedade, referindo que “(...) os *serviços de interesse geral* desempenham um papel crescente. São parte dos valores partilhados por todas as sociedades europeias e constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade. O seu papel é essencial para garantir maior qualidade de vida para todos os cidadãos e ultrapassar os problemas da exclusão social e do isolamento. “ (e) ”, dado o seu peso na economia e a importância que revestem para a produção de outros bens e serviços, a sua eficácia e qualidade constituem um factor essencial de competitividade e coesão acrescida (...) ” (CE, 2003: 3).

---

<sup>33</sup> Ver capítulo 3.2.1.

Em 2006, surge a real necessidade de corrigir a ambiguidade<sup>34</sup> que o primeiro documento referido criou ao não definir, concretamente, o que se consideravam SSIG, nem ter em conta que estes não tinham capacidade, de forma totalmente liberal<sup>35</sup>, de dar resposta às necessidades, em termos sociais, de um EM. Assim, neste mesmo ano, é publicada a comunicação *“Realizar o programa comunitário de Lisboa: os serviços sociais de interesse geral na União Europeia”* (CE, 2006), que define concretamente o que faz parte dos SSIG<sup>36</sup> e formaliza e institucionaliza a criação dos mesmos, enquanto conceito, em paralelo com os SEIG. No ano posterior, outra comunicação, desta feita de valorização dos SSIG é publicada, determinando que os mesmos se tornam um compromisso europeu (Santinha, 2014 *cit.* CE, 2007).

Ainda que a determinação do que eram, de facto, os SSIG tenha ocorrido já em 2006, apenas em 2009, se insere a ideia de Serviços de Interesse Geral não Económico, que é semelhante ao primeiro termo que é o mais utilizado e frequente.

### 3.2.3. Aplicação dos Objetivos da Política de Coesão através dos Serviços de Interesse Geral

De facto, e de forma absolutamente clara, pode definir-se e resumir-se os objetivos da política de coesão de uma forma extremamente concisa, tendo em conta que no artigo 174º do TFUE<sup>37</sup>, já citado anteriormente, é referido que o grande objetivo desta mesma política é a redução das disparidades económicas, sociais e territoriais que existem em espaço europeu, seja à escala nacional ou regional. Assim, é compreensível e inevitável que esta mesma política tenha um considerável impacto em diversos domínios, tendo em conta que os seus investimentos são fulcrais para concretizar objetivos e ideias da EU, em si, nas áreas, por exemplo, da saúde, da educação, do ambiente ou do emprego, entre outras. Como se verificou previamente<sup>38</sup>, os SEIG têm a responsabilidade e o objetivo de prestar serviços essenciais à população de uma forma consistente, baseando-se nos princípios tanto da solidariedade como da equidade de acesso. Tendo os pontos anteriores em conta, no fundo, o que se está a garantir é um pressuposto de coesão social e territorial, que ainda é um problema por resolver ao nível comunitário, absoluta

---

<sup>34</sup> Esta ambiguidade deve-se muito concretamente àquilo que eram serviços sociais privados, por exemplo, que serviam a população em termos educativos ou de saúde, mas, ao mesmo tempo, se regiam pelas regras do mercado e procuravam, ainda assim, o lucro; ex: hospitais e escolas privadas;

<sup>35</sup> Tendo em conta que existe uma dependência estatal dos mesmos.

<sup>36</sup> Nos SSIG estão incluídos “os serviços de saúde, os cuidados de longa duração, a segurança social, os serviços do emprego e a habitação social” bem como os serviços educativos. (Santinha, 2014: 15);

<sup>37</sup> Ver capítulo 3.1.

<sup>38</sup> Ver capítulo 3.2.1.

e claramente patente nas disparidades sociais e económicas e territoriais de determinados EM e respetivas regiões. Com esta assunção que, no fundo, é uma verificação factual, aplicam-se os objetivos da política de coesão no ato da tentativa de mitigação destes processos, castradores do potencial humano e territorial, presente na população e nas áreas em que as mesmas habitam, principalmente de forma periférica. Torna-se essencial, desta feita, garantir um acesso equitativo a um determinado conjunto de equipamentos prestadores de serviços que, inevitavelmente, levarão à mitigação progressiva dos processos de exclusão, processo este, sempre contrário ao processo de coesão, das populações e dos territórios, mantendo-se, no entanto, um outro conjunto de disparidades que não serão solucionáveis desta forma, como a falta de emprego ou as diferenças salariais, bem como as especializações territoriais, incrustadas nos mesmos territórios e nas mentalidades dos seus habitantes, limitadoras de um desenvolvimento factual, inovador e progressivo. O interior nacional é um dos exemplos mais reveladores desta experiência negativa, tendo em conta que são servidos por um largo conjunto de equipamentos, ainda que as dinâmicas territoriais, sociais e económicas estejam estagnadas, se não em franca desqualificação e “despecialização”.

### 3.3. O caso dos Serviços Sociais de Interesse Geral no serviço ao território

Os Serviços Sociais de Interesse Geral (SSIG) são a verbalização daquilo que são os equipamentos coletivos, sejam eles públicos ou privados que são, por sua vez, o “pôr em prática” dos serviços no território, o implementar, como dito anteriormente, da coesão territorial. Para o funcionamento da sociedade, torna-se necessária uma aproximação clara dos serviços aos modelos de urbanização e de povoamento que são, de facto, díspares entre regiões e países da UE. No entanto, e fazendo uma rápida e clara ligação com a ideia de infraestruturação, pode fazer-se uma distinção simplificada entre as infraestruturas suaves, como as infraestruturas de comunicação ou das TIC e as infraestruturas menos flexíveis ou rígidas, como os caminhos-de-ferro, as estradas ou os equipamentos que prestam serviços. Foquemo-nos nesses. É cada vez mais claro que, num mundo e em territórios cada vez mais globalizados, as necessidades vão sendo adaptadas, tendo em conta a perceção daquilo que ocorre noutros locais do país e do mundo, bem como das inovações que vão sendo implementadas. No entanto, a necessidade de as populações obterem serviços de saúde, educativos ou de segurança nunca mudou, podendo, ainda assim, ter sido modificado o paradigma da provisão. Perguntemo-nos, no entanto: quantos



de nós se disponibilizariam para habitar num qualquer local sem qualquer tipo de serviço prestador de serviços?

Então, ao invés de estes serviços se adaptarem às populações, como veio a ocorrer<sup>39</sup>, são as populações que se vão adaptando e movendo em direção a eles. Este exemplo é claro pela redução do número de equipamentos escolares, entre 2007 e 2013, no interior do país (ver capítulo 5). Ainda assim, não se pode prestar um serviço sem um equipamento de apoio, seja ela uma escola, um hospital, uma esquadra, um corpo de bombeiros. Como tal, existe uma rede de equipamentos de apoio, ao nível nacional que garantem o acesso a estes serviços e que, ainda que sendo fixas, formalizam o apoio às populações, infraestruturam o território, enquanto provedores de serviços sociais. Rauhut *et al.* (2013), refere exatamente esta questão da infraestruturação, referindo a necessidade da população se aglomerar à volta destes serviços e de os mesmos responderem às necessidades dela. Por exemplo, e na página 15 deste mesmo documento, refere que “the relationship between SGI provision and territory, which allows us to discuss territorial dynamics and characteristics (the level of urbanisation, the demographic structure linked to the ageing process, infrastructure development and other regional development signs” (Rauhut *et al.*, 2013: 15), o que reforça a ideia da importância da infraestruturação social do território.

Jorge Gaspar (2010), faz uma referência clara a um esforço de infraestruturação nacional, essencialmente desde 1986, com a entrada de Portugal na CEE, continuando um esforço do período do Estado Novo e essencialmente desde o 25 de Abril de 1974, de dotar o território nacional, reforçando a ideia anteriormente referida. “Os 25 anos de integração de Portugal nas instituições, que hoje configuram a União Europeia correspondem ao período da História de Portugal com maior esforço de infra-estruturação do território nacional, tanto no sentido mais estrito, como no sentido mais abrangente. Uma parte significativa dessas transformações só foi possível com os apoios dos fundos comunitários e em particular do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). (...) A infra-estruturação do território constituiu uma prioridade dos sucessivos governos do país, desde o 25 de Abril de 1974, mas só a partir de 1986, com a integração nas Comunidades Europeias e o consequente acesso aos instrumentos comunitários de apoio ao desenvolvimento, foi possível colmatar carências que se vinham acumulando, dificultando o desenvolvimento económico, social e cultural. Hoje, não obstante

---

<sup>39</sup> Entre meados do século XX e 2007, com o aumento das redes.

alguns atrasos ou disfunções que persistem, Portugal tem, neste domínio, o passo acertado com a Europa.” (Gaspar, 2010: 85).

Com isto como base, pode observar-se que existe, em território português, um conjunto de redes de serviços e respetivos equipamentos auxiliares, como as redes dos serviços já mencionados, de qualidade e em número indicado. Ainda assim, e como foi referido anteriormente, parece ter surgido uma alteração de paradigma que findou por ser um meio de aproximação da população aos equipamentos prestadores de serviços e não o contrário. Fala-se, por exemplo, da implementação de redes de transportes de estudantes de e para os equipamentos escolares mais especializados, vulgo escolas secundárias, mantendo-se uma infraestrutura, sempre necessária, mas suavizada.

## II PARTE

### 4. Os Instrumentos do QREN no setor dos equipamentos escolares

#### 4.1. O QREN

“O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) assume como grande desígnio estratégico, a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

A prossecução deste grande desígnio estratégico, indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, é assegurada pela concretização, com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, por todos os Programas Operacionais, no período 2007-2013, de três grandes Agendas Temáticas:” (QREN, 2007: 5-6).

- Agenda Operacional para o Potencial Humano (AOPH);
- Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade (AOFC);
- Agenda Operacional para a Valorização do Território (AOVT).

O QREN, para a sua implementação e execução necessita, obrigatoriamente, de ter mobilizados em si, divididos pelos mais diversos fundos de investimento, consubstanciados pela sigla FEEL, fundos comunitários de apoio que ascenderam ao valor de 21 mil e 500 milhões de Euros de forma a viabilizar essa mesma implementação. Desta forma, assegura-se a concretização de investimentos no território Nacional, segundo a mesma fonte, na ordem dos 44 mil milhões de Euros.

Este mesmo quadro<sup>40</sup> estratégico constitui, à semelhança dos seus antecedentes, o enquadramento para a política comunitária de coesão em Portugal no período de 2007-2013, conforme mencionado anteriormente e em cujo período se desenvolve a análise deste mesmo trabalho académico.

#### 4.1.1. Organização & enfoque temático

A organização estrutural do QREN passa essencialmente por três níveis hierárquicos (figura 5): O Quadro estratégico Nacional, as agendas operacionais (AO) temáticas e os programas operacionais (PO).



Figura 5 - Esquema de Organização estrutural simplificada do QREN  
Adaptado de: QREN, 2007.

Antes ainda do Quadro Nacional, existe uma formulação obrigatória de orientações estratégicas comunitárias para a coesão, orientações essas que, se aprovadas, servem como base de formulação das estratégias ao nível nacional e regional, apresentando-se assim como um processo “*top-down*”, no qual as decisões comunitárias escorrem para as intervenções mais locais (CE, 2006). Com a designação de diversos objetivos estratégicos e prioridades de desenvolvimento nacionais, patenteadas no documento base de todo o período de programação, neste caso o QREN, são definidas AO temáticas, o que significa, “fundamentalmente, que os Programas Operacionais são colocados ao serviço dos objectivos e prioridades de

<sup>40</sup> Referência também aos anteriores períodos de apoio, os Quadros Comunitários de Apoio I, II e III que procederam entre 1989 e 2007 em períodos de 7 anos, excluindo o primeiro, que tomou um período de 4 anos, compreendido entre 1989 e 1993.

desenvolvimento de Portugal, seja no que respeita aos que assumem responsabilidades tendencialmente relativas ao território continental, seja no que se refere aos que respondem por actuações de âmbito regional”, procurando-se assim, reforçar a coerência e a complementaridade de intervenção dos PO de natureza temática e os PO regionais.” (QREN, 2007: 61). Isto significa que as AO são formuladas para que os objetivos específicos definidos sejam divididos por tipologia e sejam, de forma mais fácil, implementados e seguidos pelos e nos PO. No caso do QREN, foram definidas 3 agendas temáticas, mas dê-se um enfoque especial nas AO para a Valorização do Território e para o Potencial Humano que, segundo o QREN (2007: 61), visam dotar os territórios de equipamentos e melhorar as existentes, qualificando os mesmos territórios para alcançar e reforçar as coesões económica, social e territorial, entre outros objetivos, bem como congregar o conjunto das intervenções, visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena. Esta referência à coesão nas mais variadas vertentes e à qualificação e infraestruturação territorial é fulcral num trabalho que trata dessas temáticas, vulgo investimento em equipamentos escolares (infraestruturação) e coesão territorial que, como dito anteriormente, é quase totalmente indissociável da coesão social, sendo que, tanto uma como a outra, são dependentes e parte de um ciclo de necessidade-provisão. Observando as AO mencionadas (QREN, 2007: 71), denota-se que apenas 1 vetor de intervenção, em ambas, se adequa à intervenção nestes mesmos equipamentos; o das Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e social, que, serve como a tentativa de resolução de desequilíbrios e disfuncionalidades, segundo a mesma fonte, essencialmente regionais, na organização da oferta de bens públicos, vulgo infraestruturas e equipamentos coletivos, apesar das melhorias que se tinham vindo a comprovar ao longo dos diversos períodos de programação anteriores. Neste vetor de intervenção merece especial atenção, segundo a mesma fonte, exatamente o foco de trabalho deste relatório de estágio: “merecem particular relevo as (operações) que serão concretizadas visando superar défices históricos e situações de especial desajustamento face à dinâmica demográfica e aos requisitos actuais dos equipamentos educativos fundamentais para assegurar, de forma coerente, sistémica e eficaz, os objectivos do QREN em matéria de valorização do potencial humano, envolvendo investimentos significativos no âmbito do alargamento da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, da requalificação física da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico (enquadrados, estas duas situações, pelos Programas Operacionais

Regionais do Continente) e de prossecução do Programa Integrado de Modernização das Escolas do Ensino Secundário (cuja concretização será assegurada no âmbito do Programa Operacional Temático Valorização do Território).”<sup>41</sup> ((QREN, 2007: 76) ver também, anexo 1.

Ainda que as justificativas para o investimento estejam essencialmente descritas na AO para a Valorização do Território, em ponto algum é esta agenda “que os financia” sendo descrito no ainda disponível *website* do QREN<sup>42</sup>, que esse financiamento foi garantido pela AO para o Potencial Humano, pelo menos no que concerne às escolas básicas e creches.

#### 4.1.2. Prioridades Estratégicas, Compromissos de Desenvolvimento e Princípios Orientadores

O QREN, enquanto quadro estratégico de investimento para o desenvolvimento num período temporal alargado terá, obrigatoriamente, de definir em si um conjunto guia de prioridades estratégicas. O mesmo, define cinco destas estratégias. a) A promoção da qualificação dos portugueses e das portuguesas, b) a promoção do crescimento sustentado, c) a garantia da coesão social, d) o assegurar a qualificação do território e das cidades e e) o aumento da eficiência da governação. Foquemo-nos no terceiro e quarto ponto (c) e d), respetivamente) que são, sem dúvida os pontos centrais, nos quais se incluem os projetos de investimento tratados neste relatório. Ambos os pontos são definidos pelo QREN (2007: 59) por estratégias globais e definições concretas, ao invés de um conjunto de objetivos que serão posteriormente mencionados. São estes, os compromissos de desenvolvimento. Veja-se o compromisso que é claro na sua definição e no qual são inerentes os objetivos relacionados com a temática deste relatório de estágio: O reforço do sistema urbano, incluído no ponto estratégico da qualificação das cidades e do território. Existe aqui, a referência mais clara relativa à reestruturação e requalificação da rede escolar secundária e básica, como garantias tanto da integração de grupos sociais menos favorecidos, como de proximidade à totalidade da população. Este tipo de intervenção surge, também, como fulcral para abarcar a população numa área de influência aceitável, área de influência essa que, segue as normas de programação de equipamentos da DGT que será tratada posteriormente, em distância tempo (DGOTDU, 2002).

Comece-se pelo quarto ponto, o da qualificação do território e das cidades, que refere como objetivos específicos de seu âmbito: “assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, estimular a descentralização regional da actividade científica e

---

<sup>41</sup> Ver capítulo 4.2.3.

<sup>42</sup> <http://www.qren.pt/np4/3342.html> (Acedido no dia 9 de Março de 2018, às 11:29)

tecnológica, prevenir riscos naturais e tecnológicos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento” (QREN, 2007: 57). Aqui, o objetivo essencial é o reforço do sistema urbano tendo em conta a redução das assimetrias regionais que, como veremos posteriormente, existem na distribuição de equipamentos escolares, sendo que o número de escolas no interior, no início do QREN, era bastante superior à necessidade, comparativamente com algumas grandes cidades e o litoral<sup>43</sup>. Resumindo, este é o objetivo central deste ponto, na justificação do investimento em equipamentos escolares e da remodelação da rede de equipamentos. Quanto ao terceiro ponto, que se define como sendo o garante da coesão social, tem como objetivos: “o aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional, do estímulo às dinâmicas culturais, e assegurando a inclusão social, nomeadamente desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem como práticas de cidadania inclusiva, reabilitação e reinserção social, conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e a valorização da saúde como factor de produtividade e medida de inclusão social” (QREN, 2007: 56-57). Dê-se especial relevância a dois objetivos específicos deste ponto prioritário: a melhoria da qualificação escolar e profissional e a igualdade de oportunidades para todos. Estes dois objetivos, à semelhança do apresentado no ponto estratégico anterior, são complementares na justificativa do mesmo investimento. Neste caso, a igualdade de oportunidades justifica uma reorganização estratégica da rede de equipamentos escolares, para que a oferta esteja adequada à procura, não havendo, por consequência, uma sobre ou sub oferta do serviço. Do mesmo modo se justifica a primeira frase e objetivo. A melhoria da qualificação escolar está dependente de uma oferta de qualidade e adequada de equipamentos que, sendo ou não o único fator preponderante, são fulcrais para que o aproveitamento seja o expectável e sofra um incremento sucessivo.

Analisando por último, os princípios orientadores (Tabela 4), verifica-se que estes servem, essencialmente, como um manual de elaboração e de acompanhamento do investimento, mantendo-o, desta forma, dentro dos princípios orientadores das políticas e agindo como o garante da produção de resultados dos mesmos. Fundamentalmente, apenas os projetos que se

---

<sup>43</sup> Existir uma disparidade na provisão de equipamentos não significa, obrigatoriamente, que estes estejam mal distribuídos ou que exista falta de equidade, tendo em conta que existem padrões e concentrações demográficas específicas.

incluam nestes princípios são passíveis de serem financiados. Surgem, no caso do QREN, cinco diferentes princípios:

Princípio	Orientação estratégica
<u>Concentração</u>	“concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acção, especialmente prosseguida através da consagração de um número reduzido de Programas Operacionais Temáticos e de uma estruturação temática dos Programas Operacionais Regionais do Continente (que propiciam o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre instrumentos de política pública) e, bem assim, de lógicas de atribuição de recursos e de priorização de domínios de actuação directamente associadas às prioridades estratégicas a prosseguir;”
<u>Seletividade e Focalização</u>	“selectividade e focalização dos investimentos e acções de desenvolvimento, a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas que efectivamente contribuam para a prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada;”
<u>Viabilidade Económica e Sustentabilidade Financeira</u>	“viabilidade económica e sustentabilidade financeira das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, através da consideração dos respectivos efeitos sobre a despesa pública actual e futura;”
<u>Coesão e Valorização Territorial</u>	“coesão e valorização territorial que potenciem os factores de progresso económico, sócio-cultural e ambiental de cada região e as suas diversificadas potencialidades de desenvolvimento, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrado do país;”
<u>Gestão e Monitorização Estratégica</u>	“gestão e monitorização estratégica das intervenções, que garanta a prossecução eficiente e eficaz do desígnio e da orientação estratégica definidos e propicie condições para que a selecção de candidaturas aos Programas Operacionais tome em particular atenção os seus contributos para a prossecução das metas e prioridades estratégicas estabelecidas.”

Tabela 4 - Princípios Estratégicos para aplicação de financiamento; Fonte: QREN (2007: 57)



#### 4.1.3. A Coesão no QREN

Uma análise estrutural do QREN não poderia ser, neste caso, completa, sem que, de forma quase que justificativa das questões anteriormente mencionadas, se apresentem os diversos desafios definidos pelo mesmo quadro estratégico, tanto para a coesão como para a competitividade em território nacional (QREN, 2007: 26). Ambas as temáticas foram selecionadas, devido ao notório insuficiente progresso apresentado em determinados domínios-chave subordinados. Tendo isto como ponto de partida, estes desafios são-no com uma dimensão absolutamente nacional, mas com uma expressão totalmente diferenciada regional e territorialmente, sendo paulatina a sua integração. Assim, a formulação e concretização do investimento como das políticas públicas deve ser diferenciada no território, paralelamente com as diferentes implantações territoriais dos desafios.

Ainda que anteriormente tenha sido referido o desafio da competitividade, deu-se corpo apenas ao da coesão, pelo simples facto de ser este, o tema central neste relatório e a justificativa para as intervenções que serão posteriormente referidas. Então, mais uma vez, surgem dois tipos de coesão indissociáveis, os mesmos referidos anteriormente: a Coesão Social e Económica e a Coesão Territorial, sendo a segunda, aquela à qual se dará maior importância:

- Coesão Social e Económica: a coesão Social, no documento, dá corpo a uma lógica circular, na qual se defende a premência da afirmação de novos paradigmas económicos e sociais que serão fulcrais para o melhoramento do território nacional. Toca-se aqui na questão da coesão económica, para além de um grande conjunto de outras questões essenciais, mas não centrais para este relatório, que acaba por ser também dependente e fator de dependência das restantes, mas deixe-se para segundo plano essa análise. Refere-se, da mesma forma, a possibilidade de este processo afirmativo causar um aprofundamento do conjunto de problemas socioeconómicos que condicionam, também (e neste caso, referindo-se a temática do relatório), o acesso aos serviços e equipamentos coletivos. São estes problemas a pobreza e a exclusão social. Ainda que este processo possa ser causado pelo primeiro, o inverso poderá ocorrer da mesma forma, ou seja, a afirmação dos novos paradigmas ser travada pelos problemas socioeconómicos acima referidos. É necessário, portanto, segundo o documento e em forma de conclusão, combater estes fenómenos de forma a garantir uma sociedade mais coesa socioeconómica e territorialmente, o que inevitavelmente nos leva ao ponto seguinte (QREN, 2007: 32-33), da coesão territorial;

- Coesão Territorial (QREN, 2007: 33-36): de forma sintética e direta, bem como ponto de partida, pode dizer-se que o país é sem dúvida mais coeso devido aos apoios e financiamentos dos FEEI da UE e da sua política de coesão. Isto é sem dúvida verdade em todas as diferentes temáticas que poderão ser contabilizadas na definição do que é a coesão, menos uma: a demografia e o despovoamento do interior que continua o seu trajeto de perda de população no interior rural, área que permanece sendo um território repulsivo para a grande maioria da população. Qual é então o problema que afecta estes territórios? A falta de atratividade, logicamente, pela localização ultraperiférica de Portugal no espaço e âmbito (estritamente) europeu, que é reforçado no interior, sendo que muita da dinâmica territorial, económica e social se dá no litoral. Torna-se então necessário um reforço das redes de estruturação do território para mitigar os efeitos nefastos desta ultraperiféricidade. Mas dê-se especial atenção a um nível mais local e interno, no qual surgem três pontos/questões relevantes, entre tantos outros para esta análise que serão, em baixo, definidos e descritos:
- Centralidade dos sistemas urbanos no processo das dinâmicas de coesão regional – a aglomeração territorial foi acentuada, o que causou um maior despovoamento do interior nacional, causando, consequentemente, uma desigualdade distributiva da população. Este fenómeno foi incrementado pelo facto de os grandes centros urbanos do litoral, vulgo Lisboa e Porto e os centros urbanos regionais polarizadores do interior, como Viseu, Évora ou Vila Real, terem crescido, atraindo população de áreas limítrofes e das suas áreas de influência. Ambos os pontos aqui mencionados, essencialmente o crescimento urbano, contribuem, mais do que num passado ainda próximo, para um esvaziamento rural, traduzindo-se numa falta de coesão generalizada com diferentes impactos territoriais;
- Inadequação da distribuição territorial de infra-estruturas e equipamentos coletivos – a distribuição territorial das infra-estruturas e dos equipamentos coletivos serve, como exemplo gritante de uma disparidade social e territorial não resolvida até ao período de “contratação” do QREN. Tome-se como exemplo a rede de equipamentos escolares, rede que aqui nos interessa, e verifique-se que a única adaptação da mesma foi durante este mesmo programa, sem nunca ter tido, anteriormente, qualquer tipo de consideração pelas dinâmicas de alteração do povoamento e da demografia, bem como das reais necessidades da população servida;
- Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos – esta lógica de uma programação de equipamentos a nível supramunicipal pode, de facto, resolver a carência de

equipamentos e reduzir custos elevados de manutenção dos mesmos, sendo que as respostas raramente são locais, mas devem ser tidas em conta as respostas multifuncionais que dão resposta a uma conciliação obrigatória entre as vidas profissional, familiar e pessoal.

Outra questão que pode ser levantada é a da mobilidade que pode, de facto, complementar este último sub-tópico, se os municípios garantirem a deslocação da população aos serviços que pretendem ou têm de aceder, ainda que não existam de todo, em espaço municipal ou que estejam distantes de determinados povoamentos.

## 4.2. Os Programas Operacionais

O QREN e respetivas ações, como foi verificado acima, é operacionalizado por um conjunto de PO que se distinguem como sendo temáticos ou regionais. A estes acrescem os de cooperação territorial entre EM em áreas semelhantes de ação, ou áreas geográficas comuns. Os PO temáticos têm implementação e ação em projetos e ações que têm semelhante temática de intervenção<sup>44</sup> ou de objetivo. Os PO regionais, focam-se em ações e objetivos mais territorializáveis e regionalizáveis, como a infraestruturação. Veja-se então, agora, nos 5 PO regionais continentais e no PO temático de Valorização do Território, quais são os eixos estratégicos que justificam e clarificam o investimento em equipamentos escolares e a remodelação da rede escolar nacional, tendo em conta que as operações relacionadas com esta questão estão patentes nos mesmos. Observem-se também as taxas de realização e de concretização das operações nos anos de 2014 e 2016, de forma a entender em que estado de concretização se encontram as obras.

### 4.2.1. Programas Operacionais Regionais

Os PO regionais do continente, dispõem, todos eles, a justificação para a reestruturação da rede escolar e para o investimento em equipamentos educativos do ensino básico e pré-primário no seu eixo prioritário III (tabela 5), sendo que, o objetivo deste eixo é extremamente semelhante para todos.

---

<sup>44</sup> Dê-se como exemplo o POSEUR, do Portugal 2020 que agremia em si um conjunto de ações com vista a um objetivo comum: a utilização sustentável e eficiente dos recursos.

PO	Eixo Prioritário	Objetivo Prioritário/Domínio de Intervenção	Indicador de realização físico	Financiamento FEDER (€)	Contrapartida Nacional (€)	Financiamento Total (€)	Taxa de Co-Financiamento (%)
Algarve	III – Valorização territorial e desenvolvimento urbano	Competitividade da Rede Urbana Regional	Escolas do pré-escolar e EB1 intervenções	60.985.850,00	60.985.850,00	121.971.700,00	50
Alentejo	III – Conectividade e Articulação territorial	Assegurar a dotação de serviços coletivos à população	Estabelecimentos educativos apoiados	200.873.309,00	86.088.561,00	286.961.870,00	70
Lisboa	III – Coesão Social	Promover parcerias para a regeneração urbana	Construção/remodelação de centros escolares do 1º ciclo do EB	70.723.914,0045	68.745.941,00	139.469.855,00	50,71
Centro	III – Consolidação e qualificação dos espaços sub-regionais	Consolidar e qualificar os sistemas urbanos territoriais através da melhoria das acessibilidades e da oferta de serviços polivalentes no nível supra-municipal	Alunos abrangidos pela construção/remodelação da rede escolar	468.000.000,00	200.571.428,00	668.571.428,00	70
Norte	III – Valorização e qualificação ambiental e territorial	Qualificação dos serviços coletivos territoriais de proximidade	Centros escolares do 1º ciclo do EB remodelados/ampliados	770.000.000,00	330.000.000,00	1.100.000.000,00	70
Total				1.570.583.073,00	746.391.780,00	2.316.974.853,00	-

Tabela 5 - Programas operacionais, eixos prioritários e financiamento;

Elaboração própria (Adaptado de: POAlgarve, POAlentejo, POLisboa, POCentro e PONorte, 2007)

Ainda que tanto os nomes dos eixos, dos objetivos e dos indicadores sejam distintos, os objetivos finais são semelhantes, verificando-se que os indicadores de execução<sup>45</sup> têm todos como objetivo

<sup>45</sup> Este financiamento obteve uma contribuição do Banco Europeu de Investimento de 28,4 milhões de euros.

<sup>46</sup> Ver capítulo 4.2.4.

final, uma contabilização dos centros escolares ou escolas intervencionadas e/ou a contabilização dos alunos que foram abrangidos e beneficiados por essa mesma obra. Tendo em conta que a operacionalização dos projetos passa obrigatoriamente por estes documentos, a existência de tal clareza evidencia um valor acrescentado dado à questão. E tal é, de facto, verdade *per se*, sendo que estas intervenções foram justificadas pela alta contratação e proposição destes mesmos PO e pelas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional. Estas contratações, tiveram objetivo, de forma muito clara, e como refere o PONORTE (2007: 86), “melhorar de forma sustentada, a qualidade e eficiência na provisão dos serviços coletivos territoriais de proximidade nas áreas do saneamento básico (...), da **educação** (...)”.

Os PO regionais centraram o seu foco num conjunto de operações específicas, ainda que a totalidade da rede escolar tenha sido intervencionada: os centros escolares, conjuntos de escolas básicas com pré-primárias, as creches, e as escolas básicas, com especial atenção para as do primeiro ciclo, como veremos posteriormente<sup>47</sup>. Estas intervenções, para além de terem como base o encerramento de equipamentos com menos de 20 utilizadores, foram fulcrais para a capacitação física dos remanescentes, bem como o agrupamento de dispersões desnecessárias na provisão dos mesmos. O financiamento destes investimentos<sup>48</sup> tem uma variação de PO para PO, tendo em conta as necessidades e contratação, mas mantendo, no entanto, as suas fontes de obtenção de capital (tabela 5):

Como verificado, o máximo de co-financiamento europeu, neste caso de 70%, ocorre nas regiões que não se encontram no primeiro nível de “caracterização regional” do FEDER<sup>49</sup>, ou seja, o Alentejo, o Centro e o Norte<sup>50</sup>, sendo que Lisboa e o Algarve, estando já classificadas como regiões mais competitivas<sup>51</sup>, teriam direito a menos financiamento comunitário, próximo de um máximo de aproximadamente os 50% que apresentam.

#### 4.2.2. Programa Operacional Temático – Valorização do Território

O POVT teve uma preocupação mais relacionada com a intervenção em equipamentos escolares do ensino secundário, programa que em contexto nacional ficou denominado e conhecido como

---

<sup>47</sup> Ver capítulo 5;

<sup>48</sup> Da totalidade do Eixo III, não apenas dos equipamentos educativos;

<sup>49</sup> Regiões do objetivo convergência (Regiões menos desenvolvidas). CE, 2007:10;

<sup>50</sup> Ver capítulo 3.2.3;

<sup>51</sup> Objetivo Cooperação Territorial Europeia (Regiões mais desenvolvidas) e Competitividade Regional e Emprego (Regiões medianamente desenvolvidas), respetivamente. CE, 2007:10.

PMEES (Programa de Modernização das Escolas destinadas ao Ensino Secundário) que foi aprovado em 2007, tendo como objetivo a requalificação dos equipamentos escolares já mencionados. Torna-se essencial definir 3 pontos: a sua existência dentro do PO, a sua forma de financiamento e a entidade gestora destas operações que, ao contrário das dos PO regionais, que foram desconcentradas e limitadas ao espaço municipal, quanto à sua gestão, foram concentradas numa entidade única criada para esta finalidade. Seguindo a mesma estrutura do ponto anterior (tabela 6):

PO	Eixo Prioritário	Objetivo Prioritário/Domínio de Intervenção	Indicador de execução	Financiamento FEDER (€)	Contrapartida Nacional (€)	Financiamento Total (€)	Taxa de Co-Financiamento (%)
VT	IX – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional	Desenvolver as redes nacionais de equipamentos urbanos	Escolas intervencionadas ao abrigo do programa de modernização do parque escolar destinado ao ensino secundário	799.000.00 0,00	342.000.00 0,00	1.141.428.57 1,00	70

Tabela 6 - Programa operacional, eixo prioritário e financiamento;  
Elaboração própria (Adaptado de: POVT, 2007)

Quanto ao eixo e objetivos prioritários em que se inclui, o POVT difere por ter uma abrangência nacional, para além da tipologia escolar que envolve e consequentemente, faz uma referência a essa escala de intervenção em ambos. Da mesma forma e já fazendo uma menção ao indicador de realização, apesar de ser semelhante na sua génese aos indicadores dos PO regionais, acrescenta a tipologia de escolas que pretende intervencionar, as escolas secundárias da rede nacional, tendo em vista, a sua modernização e requalificação.

Seguindo para o segundo ponto, ou seja, o financiamento, pode constatar-se que no POVT (2007), existiu uma taxa total de 70% de co-financiamento para o PMEES, o que englobou um conjunto de intervenções em 70 escolas das regiões elegíveis do Norte, Centro e Alentejo (tabela 6). No entanto, e segundo a Parque Escolar, E.P. (<https://www.parque->

[escolar.pt/pt/programa/modelo-de-financiamento.aspx](http://escolar.pt/pt/programa/modelo-de-financiamento.aspx); consultado a 28/3, às 12:41), um total de 114 equipamentos foram alvo de requalificação o que demonstra a importância, neste caso, do investimento nacional para a complementariedade final do investimento territorialmente justo e coeso, bem como os financiamentos do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do conselho da Europa, sendo assim garantido um co-financiamento de 85%. Para garantir esse patamar de investimento nacional apresentou-se como fulcral a utilização do PIDDAC, Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, da área da Educação e parte do orçamento do ministério com o mesmo nome, que financiou grande parte do financiamento “extra” necessário para a manutenção da contratação dos projetos e para a expansão da elegibilidade de intervenção em outras regiões, tendo, como sendo seu objetivo, financiar instalações escolares do ensino básico e secundário, bem como a sua conservação e apetrechamento ([http://www.igefe.mec.pt/uploads/files/PIDDAC2011\\_EXEC2015730111748.pdf](http://www.igefe.mec.pt/uploads/files/PIDDAC2011_EXEC2015730111748.pdf); consultado a 5/4, às 14:36).

De referir ainda um último ponto, relativo à gestão dos projetos. Como mencionado acima, a gestão e operacionalização das mesmas é um encargo da Parque Escolar, empresa pública criada para o efeito, sendo que tem, resumidamente, “por objeto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação” (<https://www.parque-escolar.pt/pt/empresa/missao-e-objetivos.aspx>; consultado a 28/3, às 16:06), com o financiamento acima mencionado. O parque escolar do ensino secundário conta com um total de 477 equipamentos que podem ser divididos por três períodos de construção, cuja tipificação serviu para determinar a premência da intervenção:

- Construções até 1935;
- Construções de 1936 até 1968;
- Construções após 1968.

Deve ser entendido que até ao ano de 2007, e por um período superior a 40 anos, desde a década de 60 do século XX, a grande preocupação no que concerne à rede escolar, foi relativa à expansão da mesma, de forma a abranger o total da população, sem preocupação de a ir adaptando aos êxodos que se foram sentindo, vulgo, êxodo rural e “a salto” para outros países europeus, bem como a emigração legal posterior. Esta falta de adaptação “não permitiu desenvolver, em paralelo, uma prática de conservação e manutenção dos edifícios existentes, nem a sua

adaptação às novas práticas educativas e formativas.” o que de facto justificou a intervenção no período em estudo, tendo em conta o estado degradado dos equipamentos e a sua não adequação às necessidades territoriais e sociais. (<https://www.parque-escolar.pt/pt/programa/enquadramento.aspx>; consultado a 2/4, às 14:52).

#### 4.2.3. Investimento em equipamentos educativos face ao total programado

De forma a entender a importância do investimento nos equipamentos educativos, é necessário fazer uma comparação clara entre este e o investimento total, em cada um dos programas operacionais analisados e já mencionados (Tabela 7). O que se pode observar é que, comparativamente ao investimento total, o que foi efetuado nesta área temática teve um peso significativo, superior a 20%, em quase todos os programas operacionais. É de destaque a região do Algarve pelo peso de 34,6% do eixo que inclui os equipamentos escolares em relação ao total e o de valorização do território pelo menor peso (17,2%) relativo. Pode afirmar-se, tendo em conta estes valores, que o investimento efetuado foi, de facto, avultado, tendo em conta a panóplia de possibilidades de intervenção que sempre se levantam.



PO	Eixo Prioritário	Financiamento do Eixo (€)	Financiamento Total (€)	Peso do Eixo no total (%)
Algarve	III – Valorização territorial e desenvolvimento urbano	121.971.700,00	352.398.484,00	34,6
Alentejo	III – Conectividade e Articulação territorial	286.961.870,00	1.460.021.571,00	19,6
Lisboa	III – Coesão Social	139.469.855,00	681.363.708,00	20,4
Centro	III – Consolidação e qualificação dos espaços sub-regionais	668.571.428,00	2.881.114.918,00	23,2
Norte	III – Valorização e qualificação ambiental e territorial	1.100.000.000,00	4.254.747.967,00	25,8
VT	IX – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional	1.141.428.571,00	6.629.959.648,00	17,2

Tabela 7 - Programas operacionais, eixos prioritários e financiamento por eixo e total;

Elaboração própria (Adaptado de: POAlgarve, POAlentejo, POLisboa, POCentro, PONorte e POVT, 2007)

#### 4.2.4. Realização e resultado dos Programas Operacionais no que concerne ao investimento em equipamentos educativos

Analisando a lista de operações final, obteve-se um conjunto total, por análise pessoal qualitativa, crítica e visual, de 975 operações que se incluíam nesta análise de equipamentos educativos. No entanto, a contabilização oficial de 2016 verifica que existiram apenas 960 investimentos (AD&C, 2016) nesta mesma área, o que indicará, decerto, uma sobrecontabilização de equipamentos sociais, vulgo creches e jardins-de-infância (o que não representa um problema relevante<sup>52</sup>), sendo que este evento pode ser justificado pela falta de clareza em algumas das descrições das operações. Manteve-se, portanto, a contabilização dos

<sup>52</sup> Sendo que as creches e os jardins-de-infância fazem parte dos novos centros educativos, algumas poderão ter sido consideradas, ainda que não pertençam formalmente a um.

975 equipamentos que excluem, por si só, os investimentos em equipamentos universitários e em equipamentos nas regiões autónomas.

Surgem dois anos para a aferição de realização das propostas: o ano de 2014, ano coincidente com o final do período de programação e de publicação dos últimos relatórios de execução dos programas operacionais e no qual estão presentes valores de realização física e financeira e 2016, ano no qual foi publicado o último boletim informativo dos fundos da União Europeia que se refere ainda ao QREN, e este último, com a apresentação apenas dos indicadores de realização física, havendo um atraso institucional na apresentação oficial da realização financeira discriminada, no mesmo ano.

A realização financeira tem, por si, questões que se levantam de forma autónoma e que poderão causar dúvida em primeira análise (tabela 8).

x	Programa Operacional	Nº de projetos	Aprovado (€)	Realizado (€)	Taxa de realização
1	Algarve	17	18939816	18836045	99,45%
2	Alentejo	63	51705953	39488060	76,37%
3	Lisboa	55	50145091,34	50069372,86	99,85%
4	Centro	267	321871399	276876432	86,02%
5	Norte	429	629127841	576584369	91,60%
6	Valorização do Território	100	1153506596	973074427	84,36%
Total	-	931	2165200868	1878718640	87%

*Tabela 8 - Taxa de realização financeira dos investimentos em equipamentos educativos em 2014;  
Elaboração Própria (Fonte: RE POVT; RE PONorte; RE POCentro; RE POLisboa; RE POAlentejo; RE POAlgarve)*

Em primeiro lugar, o número total de projetos cujo apoio foi aprovado, a nível nacional, que se apresenta como sendo inferior nos indicadores físicos, com 888 projetos, do que nos indicadores financeiros, com 931. Esta diferença numérica, e que acaba por ser também uma diferença no volume financeiro de apoio, é explicável pelo facto de existir um estado de conclusão denominado de “Concluídos física e financeiramente - operações concluídas física e financeiramente, cujo relatório final foi já submetido à AG, mas ainda não foi aprovado”, o que viabiliza a diferença quantitativa verificada. Da mesma forma pode ser verificável, ao nível do PO, que o caso oposto também ocorre, ou seja, que o mesmo apresenta uma quantidade superior de operações físicas executadas do que financeiras, sendo que existe um estado de conclusão das operações definido como “Encerrados com relatório final – operações com relatório aprovado pela AG, mas sem o saldo final pago” (RE POVT, 2014: 45).

O que também chama à atenção são as elevadas taxas de realização apresentadas pela totalidade dos PO. Este facto é claramente comprovativo de que a execução física é extremamente mais demorada do que a financeira. E ainda que o número de projetos possa ser idêntico, nenhum dos PO tem, como pode ser comprovado, a totalidade do dinheiro atribuído, sendo que a atribuição da tranche final estaria, em 2014, adiada, nem todas as operações concretizadas. Analisando os indicadores de execução física de 2016 (tabela 9), provenientes do último boletim informativo dos fundos europeus (AD&C, 2016), verificamos que essa reprogramação da contratação de projetos foi de facto efetuada, verificando-se que os projetos executados neste ano são superiores, nos casos do Alentejo, Lisboa, Centro e Norte<sup>53</sup>, aos projetos que já estavam contratados em 2014, sendo então notória uma tendência de contratação próxima à fase final de candidaturas.

x	Programa Operacional	Indicador	Realizado	Meta	Taxa de realização
1	Algarve	36	17	22	77,27%
2	Alentejo	36	78	70	111,43%
3	Lisboa	36	58	52	111,54%
4	Centro	36	240	215	111,63%
5	Norte	36	453	337	134,42%
6	Valorização do Território	36	114	129	88,37%
Total	-	-	960	825	116,36%

Tabela 9 - Taxa de realização física dos investimentos em equipamentos educativos em 2016;  
Elaboração Própria (Fonte:AD&C, 2016)

Aqui estão, no entanto, contabilizados os 960 equipamentos educativos contratualizados e realizados no QREN, ainda que este valor não seja, como dito anteriormente, coincidente com o número de equipamentos considerados como tal, que excede. É visível, também que o PO Valorização do Território apresenta a realização de 114 escolas secundárias, valor este que representa apenas 88% da meta que estava definida para alcançar. O outro PO que também não atingiu a meta, foi o do Algarve, que ficou 5 escolas aquém, o que representou uma realização de 77% da meta proposta. Ainda assim, e como nota bastante positiva, todos os outros PO regionais não só alcançaram a meta como a ultrapassaram, tendo taxas de realização que flutuam entre os 111, 43% no Alentejo e os 134,42% no Norte, valores que demonstram que o investimento foi de facto efetuado e superado.

<sup>53</sup> Todos os PO regionais continentais, exceptuando o Algarve.

Programa Operacional	Indicador	Programado	Realizado	Meta	Taxa de realização	Taxa de resultado
Algarve	36	17	15	22	88%	68%
Alentejo	36	77	58	70	75%	83%
Lisboa	36	52	52	52	100%	100%
Centro	36	239	13	215	5%	6%
Norte	36	389	335	337	86%	99%
Valorização do Território	36	114 <sup>54</sup>	111	129	79%	86%
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>888</b>	<b>584</b>	<b>825</b>	<b>64%</b>	<b>71%</b>
Programa Operacional	Indicador	Programado	Realizado	Meta	Taxa de realização	Taxa de resultado
Algarve	37	5630	3925	7000	70%	56%
Alentejo	37	21978	15881	17270	72%	92%
Lisboa	37	14227	14227	14328	100%	99%
Centro	37	58508	2053	50000	4%	4%
Norte	37	117209	100279	75000	86%	134%
Valorização do Território	37	249806	166717	187000	67%	89%
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>467358</b>	<b>303082</b>	<b>350598</b>	<b>65%</b>	<b>86%</b>

Tabela 10 - Taxas de realização e resultado físico dos investimentos em equipamentos educativos em 2014;  
Elaboração Própria (Fonte: RE POVT; RE PONorte; RE POCentro; RE POLisboa; RE POAlentejo; RE POAlgarve)

De forma a aferir, como mencionado acima, a realização e o resultado dos PO, tendo em conta as metas espectáveis, o valor contratado e o valor de investimento executado, elaboram-se taxas, que foram denominadas de realização<sup>55</sup> e de resultado<sup>56</sup> que são, no fundo, o teste de boa aplicação e no prazo destes mesmos investimentos. Como é verificável na tabela 10, que avalia os indicadores físicos, existem dois indicadores para avaliar ambos os parâmetros: o 36 e o 37, que representam, respetivamente e em todos os Programas Operacionais Regionais e de Valorização do Território, o número total de escolas apoiadas e o número de alunos beneficiados pelo apoio ao equipamento. É comprovável, pela análise destes valores que são apresentados que, em 2014, a grande maioria dos PO ainda não tinha todos os apoios terminados ou, em alguns casos, sequer iniciados. Veja-se como exemplo, o PO de Lisboa e o PO da região Centro que apresentam os valores mais díspares comparativamente.

O primeiro apresenta tanto uma taxa de realização como uma taxa de resultado de 100%, significando que neste ano, todos os apoios estavam concluídos fisicamente, apresentando

<sup>54</sup> Seriam 140 projetos, se se mantivesse a contabilização dos equipamentos do ensino superior;

<sup>55</sup> (Apoio Realizado/Apoio Programado);

<sup>56</sup> (Apoio Realizado/Meta).

apenas um número inferior à meta, no indicador 37, de 99%, o que poderá representar uma perda de alunos em algum dos equipamentos. Já a região Centro apresenta-nos valores entre os 4 e os 6%, respetivamente, nas taxas de ambos os indicadores, sendo a região que se apresentava mais atrasada no alcançar dos seus objetivos. Só tinham terminadas 13 das 239 operações contratadas, o que representa 5% do total e só tinham, consequentemente, beneficiado 2053 dos 58 508 alunos que estavam previstos ser beneficiados pelos mesmos apoios, o que significa aproximadamente 4% do total. A ver também que a meta inicial de investimento desta região foi sendo adaptado e alterado ao longo do tempo, desde o acordo inicial, sendo que já estavam mais operações contratadas (239), do que era a meta regional, de 215. Esta “tendência”, ainda que não o sendo de forma plena, é visível também na região do Norte que tanto já tinha mais operações aprovadas, referentes ao indicador 36, do que era a meta inicial (389 vs 337), como já tinha mais alunos beneficiados, ainda que consequentemente, do que a meta (117 209 vs 75 000).

Assim, comprova-se que as regiões se comprometeram a uma mais alargada beneficiação da população e dos seus equipamentos do que inicialmente, cobrindo a grande maioria da sua população estudantil excluindo, obviamente, as regiões de Lisboa e do Norte, onde se inclui a Área Metropolitana do Porto. A população escolar beneficiada representa, no seu total, aproximadamente 21% da população em idade escolar de Portugal continental, como se verificará de seguida.

## 5. Contributos do QREN para a cobertura da oferta de equipamentos escolares

De facto, e como vimos anteriormente, o QREN, sob a éfigie do FEDER fez avultados<sup>57</sup> investimentos em equipamentos educativos e escolares, indo ao encontro dos desígnios e necessidades de Portugal que estão expressos no memorando de entendimento entre a UE e o País. Mas a quantificação desse mesmo investimento foi aquilo que se considerou fulcral para este entendimento e é esta, a análise que se efetua neste mesmo capítulo, com a georreferenciação dos equipamentos totais e por tipologias, o que permite um entendimento visual e um mapeamento visual, ainda inexistente. Para tal, foi seguida a metodologia que de seguida se descreve.

### 5.1. Metodologia

No capítulo que agora se apresenta desenvolve-se a georreferenciação de equipamentos e tipificação dos mesmos. Como tal, para os primeiros sub-capítulos e temáticas de análise, a metodologia foi, de forma muito simples, a georreferenciação em ambiente SIG dos equipamentos, já pertencentes ao parque escolar existente e alvo de intervenção<sup>58</sup>, sob o sistema de coordenadas ETRS 1989 Portugal, tendo como base, a CAOP (Carta Administrativa Oficial de Portugal). Com esta primeira fase completa, seguiu-se a atribuição de determinados atributos aos mesmos pontos, que permitiram a análise das operações<sup>59</sup> e a sua comparação com o total do parque escolar existente. Esta análise permitiu a elaboração de cartografia pontual e de mancha representativa da realidade existente no período 2007-2013 e pós-2013 no que concerne ao parque escolar.

Foi também realizada tanto uma análise estatística paramétrica (Correlação de Pearson), como uma não paramétrica (Correlação de Spearman) dos dados. Este ponto foi necessário pelo facto de que, para uma análise paramétrica ser significativa, devem existir 30 variáveis, no entanto, apenas se apresentaram 29, o que retirou a certeza deste mesmo método e requisitou a elaboração de um segundo, não paramétrico.

---

<sup>57</sup> Ver capítulo 4.2.3.

<sup>58</sup> Tendo como base a lista de operações aprovadas do QREN;

<sup>59</sup> Quanto à tipologia de obra, ao ciclo de estudos, à Tipologia de área urbana, à capacidade instalada e ao investimento.

Já para a realização da análise de redes do transporte individual, que necessita de uma quantidade mais elevada de passos metodológicos, procedeu-se à sua modelação através de ambiente SIG, utilizando o programa ArcGis. Este ponto metodológico apresentou-se como fulcral para definir áreas de influência e distâncias tempo que, com consulta das normas de equipamentos da DGT, permitiram avaliar a existência dos equipamentos e a intervenção nestes. Para tal, recolheu-se, na web, uma shapefile que inserisse todas a rede viária<sup>60</sup>. Com isto, utilizou-se como base a CAOP, de forma a se delimitar o território de forma correta e coerente.

Procedeu-se, então à ponderação, através da tabela de atributos da shapefile das vias (coluna de maxspeed), das velocidades máximas em cada um dos troços, consoante o tipo de estrada (por exemplo, nas autoestradas foi dada a velocidade de 120 km/h). Com isto, efetuou-se um cálculo do tempo estimado a percorrer cada um dos troços (em minutos), através da criação de uma nova coluna (Nome: velocidade; Tipo: Double) e da operação do field calculator, utilizando a seguinte fórmula:  $((\text{maxspeed}/60) * (\text{shape\_length}*1000))$ . Foi ainda necessária a georreferenciação de todos os equipamentos educativos utilizados<sup>61</sup>, para servirem como ponto de partida.

Após o tratamento dos dados utilizados, procedeu-se à realização da análise de redes propriamente dita. Como tal, foi necessária a criação de uma feature dataset, para onde foi inserida a shapefile das “vias”, com os dados já tratados. Posto isto, criou-se, dentro da feature dataset, uma network dataset. Na criação desta network dataset, foi utilizada a shapefile das “vias”, sendo que não foram utilizados nem modelos de viragem (model turns), nem modelos de elevação. Como atributos utilizados na rede, criou-se um atributo com o nome de “tempo”, do tipo Cost, utilizando as unidades de minutos e definindo o tipo de campo como double. Como não foi definido um atributo de comprimento, o mesmo foi gerado automaticamente. Para além disso, não se definiu um travel mode, nem as direções das deslocações.

Com a network dataset criada, procedeu-se à geração da análise de redes. Para tal, utilizou-se a extensão network analyst, criando uma service area. Para a sua geração, foram definidas como facilities as unidades escolares pretendidas para cada análise. Nas propriedades da service area, definiu-se, ainda, como atributo o “tempo” em minutos, e definindo os intervalos de tempo de quinze em quinze minutos, devido à proximidade territorial em alguns dos casos. Com as propriedades definidas, gerou-se a análise de redes, através da operação *solve*.

---

<sup>60</sup> Obtido no site: <http://download.geofabrik.de/europe.html> - Acedido no dia 7 de Janeiro de 2018;

<sup>61</sup> Efetuada inicialmente.

## 5.2. Distribuição global do parque escolar



*Figura 6 - Equipamentos escolares em 2007; Elaboração Própria (Fonte: DGEstE)*

Comparando a distribuição de 2007 (antes do investimento do QREN (figura 6)), acima, com a de 2013, a característica que mais se destaca é a maior mancha presente na totalidade do território, mas essencialmente na região Norte e o tão maior número de equipamentos espalhados pelo mesmo. Veja-se então essa distribuição e diferença numérica a nível regional (tabela 11), de forma a sintetizar a informação e facilitar a sua leitura posterior. Que se verifique, em primeiro lugar o número total de escolas em cada ano e a variação das mesmas entre os períodos inicial e final.



	2007			2013			2007-2013			2007	2013	2007	2013	2007-2013
NUTS III (2003)	N_Escolas	N_alunos	Pop(2001)	N_Escolas	N_alunos	Pop(2011)	Var_Escolas	Var_alunos	Var_pop	N_alunos_ esc	N_alunos_ esc	ind_dep_ jovens	ind_dep_ jovens	var_ind_dep_ jovens
Minho-Lima	418	55315	250275	209	45216	244836	-209	-10099	-5439	132	216	22%	18%	-4%
Cávado	557	107382	393063	427	93013	410169	-130	-14369	17106	193	218	27%	23%	-5%
Ave	585	135196	509968	386	110722	511737	-199	-24474	1769	231	287	27%	22%	-5%
Grande Porto	1212	289965	1260680	1113	260361	1287282	-99	-29604	26602	239	234	23%	20%	-3%
Tâmega	816	158095	551309	512	132022	550516	-304	-26073	-793	194	258	29%	24%	-5%
Entre Douro e Vouga	456	68847	276812	306	57027	274859	-150	-11820	-1953	151	186	25%	21%	-4%
Douro	761	50678	221853	271	38289	205902	-490	-12389	-15951	67	141	23%	19%	-4%
Alto Trás-os-Montes	767	46001	223333	244	32660	204381	-523	-13341	-18952	60	134	21%	16%	-5%
Baixo Vouga	629	89872	385724	420	78446	390822	-209	-11426	5098	143	187	23%	20%	-3%
Baixo Mondego	606	68196	340309	395	58341	332326	-211	-9855	-7983	113	148	20%	18%	-2%
Pinhal Litoral	500	57676	250990	364	52963	260942	-136	-4713	9952	115	146	23%	20%	-3%
Pinhal Interior	341	28420	138535	183	23315	131468	-158	-5105	-7067	83	127	21%	18%	-3%
Dão-Lafões	821	65621	286313	392	52953	277240	-429	-12668	-9073	80	135	23%	19%	-4%
Pinhal Interior Sul	29	8047	44803	12	6044	40705	-17	-2003	-4098	277	504	18%	15%	-3%
Serra da Estrela	162	10114	49895	61	6875	43737	-101	-3239	-6158	62	113	20%	16%	-5%
Beira Interior Norte	343	23044	115325	145	16871	104417	-198	-6173	-10908	67	116	20%	16%	-4%
Beira Interior Sul	120	13614	78123	72	11837	75028	-48	-1777	-3095	113	164	17%	16%	-2%
Cova da Beira	186	19036	93579	120	14712	87869	-66	-4324	-5710	102	123	20%	17%	-4%
Oeste	576	74099	338711	401	73722	362540	-175	-377	23829	129	184	22%	20%	-2%
Médio Tejo	554	47125	226090	259	41295	220661	-295	-5830	-5429	85	159	21%	19%	-2%
Grande Lisboa	1514	400904	1947261	1410	418037	2042477	-104	17133	95216	265	296	21%	20%	-1%
Península de Setúbal	524	153737	714589	569	163190	779399	45	9453	64810	293	287	22%	21%	-1%
Alentejo Litoral	161	19409	99976	110	16677	97925	-51	-2732	-2051	121	152	19%	17%	-2%
Alto Alentejo	174	24388	127026	135	20558	118410	-39	-3830	-8616	140	152	19%	17%	-2%
Alentejo Central	244	34765	173646	193	30197	166822	-51	-4568	-6824	142	156	20%	18%	-2%
Baixo Alentejo	216	26726	135105	148	22918	126692	-68	-3808	-8413	124	155	20%	18%	-2%
Lezíria do Tejo	356	48564	240832	256	48055	247453	-100	-509	6621	136	188	20%	19%	-1%
Algarve	446	81871	395218	349	89461	451006	-97	7590	55788	184	256	21%	20%	-1%
Continente	14074	2206707	9869343	9462	2015777	10047621	-4634	-190930	178278	157	213	22%	20%	-2%

Tabela 11 - Variação de indicadores demográficos e de equipamentos escolares entre 2007 e 2013;  
Elaboração Própria (Fontes: DGEstE; INE)

O continente Português contava, em 2007, com 14 074 equipamentos escolares, distribuídos essencialmente pelas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e pelas regiões Norte e Centro<sup>62</sup>. Após a reestruturação da rede escolar, sobram apenas 9462 equipamentos, o que representou uma variação abrupta de 4634 equipamentos a nível continental, tendo sido a região de Alto Trás-os-Montes aquela que mais equipamentos (523) perdeu e a Península de Setúbal, hoje parte da Área Metropolitana de Lisboa, a única a ganhar equipamentos (45), o que demonstra a existência, respetivamente, de uma sobre e sub oferta nestas mesmas regiões.

Esta tendência foi acompanhada tanto pela variação do número de alunos como pela variação da população. Apenas três regiões, Grande Lisboa, Península de Setúbal e Algarve, apresentaram

<sup>62</sup> Essencialmente na área Norte da Região Centro, na faixa entre as regiões Norte e Centro.

um aumento da população em idade de estudo, ainda que tenham todas, à exceção da segunda, como referido em cima, perdido equipamentos escolares. Isto demonstra uma oferta inflacionada de equipamentos nestas mesmas regiões, à semelhança do que ocorreu nas restantes, que tinham uma oferta extremamente superior à procura. Poderão retirar-se daqui duas conclusões: em primeiro, a existência de um envelhecimento generalizado da população que, segundo Ferrão (2018<sup>63</sup>), é inevitável e sem retrocesso, o que implica que este “movimento” de desinfraestruturação permaneça e em segundo, a sobre-oferta de equipamentos que havia sido cortada ou, pelo menos, racionalizada, tendo em conta as dinâmicas demográficas, já referidas, sempre influenciadas pelas características da população e da região *per se*.



Figura 7 - Equipamentos escolares em 2013; Elaboração Própria  
(Fonte: DGEstE)

A figura 7 demonstra a distribuição espacial da totalidade de equipamentos educativos em território nacional continental no ano de 2013, ou seja, em período pós investimento do QREN. Podem assim, ser verificadas duas principais características nesta mesma distribuição: em primeiro lugar, verifica-se uma total aproximação dos equipamentos ao litoral, onde se localiza

<sup>63</sup> Revista Cultivar nº11, DGG

a grande maioria da população residente que deve ser servida, o que vai ao encontro do que refere o Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016).

Em segundo, observa-se uma expansão da grande mancha de equipamentos que se situa no Centro Norte e Norte do País, para o interior, o que será uma explicação para um sistema não unicamente dependente da Área Metropolitana do Porto, mas também das sedes distritais, como Viseu e Vila Real, como se pode verificar e que assim, se poderão apresentar como centros polarizadores do território que os envolve.

Já na região do Alentejo, o despovoamento é mais notório, não existindo grandes manchas de equipamentos, salvo as pontuais exceções de Évora e Portalegre que, ainda assim, não se expandem e se mantêm no núcleo urbano central e tradicionalmente aglutinador de população. Quanto à redução do número de escolas, como visto na análise dos Programas Operacionais<sup>64</sup> e na tabela anterior, é verificável que todos os equipamentos com menos de 20 alunos foram encerrados, bem como o foram, equipamentos em mau estado de conservação, para darem lugar a novas escolas aglutinadoras de população, com mais oferta, melhores condições e, por conseguinte, maior área de influência.

Analise-se o número médio de alunos por escola entre os dois anos e compare-se com a média nacional, como *proxy*. Algumas das regiões cujo número médio de alunos por escola mais divergia da média nacional, devido ao extremamente elevado número de equipamentos, são também as que apresentaram reduções dos índices de dependência de jovens mais elevadas e que, por sinal, mais população perderam, total ou em idade escolar. Dê-se o exemplo da região de Alto Trás-os-Montes, a região que apresentava, em 2007, números médios de alunos por escola mais reduzidos, com 60, face à média nacional de 157. A região perdeu 523 das suas 767 escolas, permanecendo com 244. Com uma perda populacional absoluta associada de 19 000 pessoas e uma perda de população em idade estudantil (5-19 anos) de mais 13 000, apresenta em 2013, uma média de 134 alunos por escola, valor este que, ainda que se aproximando mais do valor médio nacional que se situa nos 213, permanece em baixo do limiar. Não obstante, é necessário ter em conta que a quantidade de população escolar (a diminuir) vs a quantidade de equipamentos, nunca serão compatíveis, salvo se surgir uma mudança exponencial do paradigma demográfico, o que levará, inevitavelmente, a que no futuro, se possam ter de encerrar mais

---

<sup>64</sup> Ver capítulo 4.

equipamentos se a mesma lógica for seguida, ainda que o serviço público tenha como obrigação a prestação do serviço, mesmo que tendo poucos utentes.

A questão, passa pela coesão territorial que, na forma de garantia de acesso e acessibilidade física aos serviços deve ser garantida. Como tal, e ainda que os valores médios sejam inferiores, é necessário garantir que a rede de equipamentos escolares tenha no seu raio de influência a totalidade da população, tendo como base as normas do manual de programação de equipamentos colectivos da DGT, antiga DGOTDU, que serão utilizados posteriormente. Neste caso, de Trás-os-Montes, a questão é dificultada pela grande dispersão territorial da população, impedimento óbvio para o encerramento ou aglomeração de mais escolas, apesar da maior parte da população dispersa ser idosa.

Para justificar o referido ponto do envelhecimento da população, pode também verificar-se o aumento da população ou uma queda menos acentuada da mesma, relacionando-a com a variação de alunos<sup>65</sup>. Veja-se o exemplo do Grande Porto. Apesar de ter perdido quase 30 000 alunos, ganhou cerca de 27 000 pessoas em idade ativa ou reformadas, o que representa um envelhecimento significativo da população. Outra forma de se justificar o envelhecimento é a leitura do índice de dependência dos jovens. Existe um envelhecimento *de facto* da população quando os índices têm reduções percentuais significativas entre os 1 e os 5%, significando que existem entre 1 a 5 menos jovens por cada 100 adultos em território nacional.

Consegue-se facilmente verificar-se que há uma relação entre a redução do número de escolas e a redução do número de alunos, mas para o comprovar estatisticamente, a correlação<sup>66</sup> de 0,969 entre ambas (tabela 12), apresentou-se como sendo muito forte, demonstrando que a relação e dependência entre ambas é quase total. Da mesma forma, poderemos analisar a regressão que comprova que 93% (0,939) do modelo tem os seus valores explicados. Este valor pode ser medido pelo  $R^2$ , que é o coeficiente de determinação. Segundo Cohen (1988), para uma análise estatística paramétrica, como é a correlação de Pearson, um  $N^{67}$  de 30 é o mínimo de variáveis necessárias para que a mesma seja relevante. No entanto, as regiões NUTS III (2003) nacionais continentais são apenas 29, o que significa que não havendo a possibilidade de acrescentar mais variáveis para alcançar os mínimos e tendo em conta a forte correlação, é possível antever um resultado não dramaticamente distante, nesta mesma amostra.

---

<sup>65</sup> Ver tabela 11;

<sup>66</sup> Utilizando o método estatístico de Pearson;

<sup>67</sup> Número de variáveis a serem correlacionadas.

### Correlações

		Var_Escolas	Var_alunos
Var_Escolas	Correlação de Pearson	1	,969**
	Sig. (2 extremidades)		,000
	N	29	29
Var_alunos	Correlação de Pearson	,969**	1
	Sig. (2 extremidades)	,000	
	N	29	29

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Tabela 12 - Correlação paramétrica de (r) Pearson entre Variação de Escolas e a Variação do número de alunos; Elaboração Própria (SPSS)

Ainda que correlacionando com o método de Pearson surja o problema acima citado, por o mesmo ser um método paramétrico, efetuou-se uma análise da mesma informação em SPSS com um método de análise não paramétrico, para que este dito problema cesse de existir e possa ser cientificamente comprovável. Os resultados apresentados pelo método de Spearman, optado como alternativa ao de Pearson, apresenta uma correlação, como pode ser verificado na tabela 13, de 0,686, o que significa que a correlação entre ambas as variáveis é mais reduzida do que o expectável, sendo, ainda assim, relevante<sup>68</sup>.

### Correlações

		Var_Escolas	Var_alunos
rô de Spearman	Var_Escolas	Coefficiente de Correlação	1,000
		Sig. (2 extremidades)	.
		N	29
	Var_alunos	Coefficiente de Correlação	,686**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	29

\*\* . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Tabela 13 - Correlação não paramétrica de (rô) Spearman entre Variação de Escolas e a Variação do número de alunos; Elaboração Própria (SPSS)

<sup>68</sup> Só seria considerada uma correlação muito forte e significativa a partir dos 0,750.

Ainda que os valores do coeficiente de correlação sejam distintos e, no segundo caso, sejam mais reduzidos, também a significância é da maior importância, tendo em conta que uma significância inferior a 0,05 significa que existe uma forte correlação entre as variáveis. Isto pode ser traduzido pela crença e, agora, certeza, de que se ocorrer uma mudança numa das variáveis, a outra comportar-se-á de forma semelhante, se não totalmente igual.

Seguindo e materializando as questões previamente tratadas, terão de ser, inevitavelmente tratadas e visualizadas a distribuição do investimento e a sua tipificação, seja por tipo de obra ou por tipo de ensino lecionado. Verifique-se, então, o investimento em equipamentos no território. Entre 2007 e 2013, sob o financiamento do programa do QREN, no âmbito do fundo de investimento FEDER, 975 equipamentos educativos<sup>69</sup>, entre a pré-primária e a creche e o ensino secundário, sofreram um investimento de modernização e adaptação dos seus equipamentos ou mesmo a criação de novos espaços. A grande maioria das escolas aqui mencionadas situa-se na Área Metropolitana do Porto, vindo posteriormente a de Lisboa. Surge então a questão da falta de investimento em Lisboa com uma resposta extremamente simples (ver capítulo 5.3.4.) O FEDER fez apenas pequenos e pontuais investimentos nesta mesma área, devido à mesma se situar já, acima da média europeia em termos de riqueza gerada e *per capita*. No entanto, a região da Grande Lisboa não ficou sem investimento e foi financiada por outros programas como o PIDDAC, sob a alçada do Parque Escolar, E.P. essencialmente nas escolas secundárias. Ainda assim, e vendo a tabela 11, anterior, verifica-se que o caso do Grande Porto é essencialmente devido à necessária adequação dos equipamentos às necessidades, pois, apesar de ter perdido um número significativo de escolas e de alunos, o número médio de alunos por escola manteve-se semelhante.

---

<sup>69</sup> Ver capítulo 4.2.1.

### 5.3. Mapeamento dos equipamentos intervencionados

#### 5.3.1 Quanto à tipologia de obra

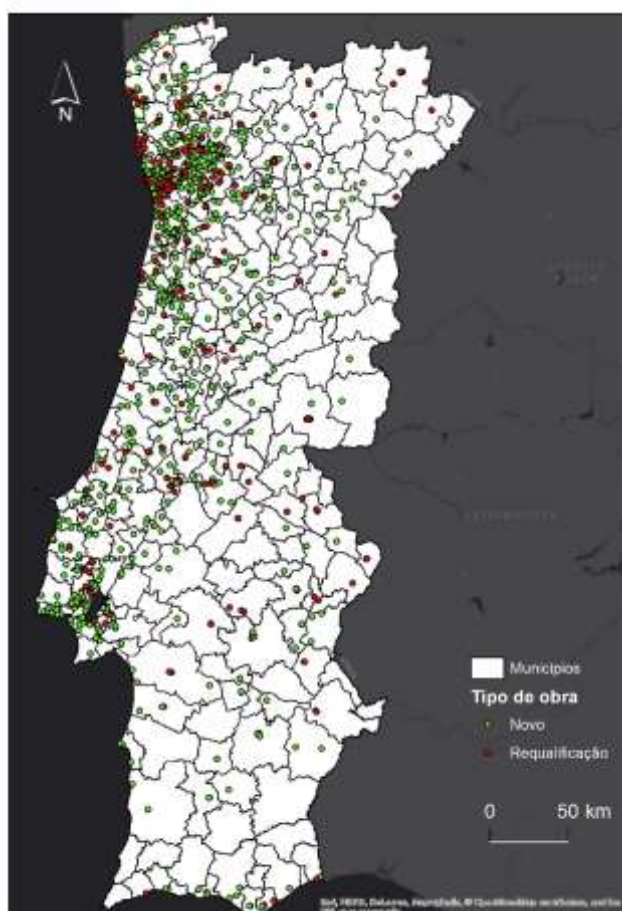


Figura 8 - Tipologia de Obra nos equipamentos intervencionados – 2007-2013; Elaboração Própria (Fonte: AD&C)

Observem-se então as diferentes análises que se poderão efetuar a partir do investimento e que são fulcrais para o entendimento do mesmo:

Em primeiro lugar, a tipologia de obra (figura 8) referente a todos os níveis de ensino. Mais de 67% das intervenções efetuadas foram construções novas (tabela 14).

Intervenções	Nº
Novas	658
Requalificações	317
Total	975

Tabela 14 - Tipologia de obra de intervenção;  
Elaboração Própria



Como foi referido anteriormente, todas as escolas com menos de 20 alunos foram encerradas e como tal, foi necessária a construção de novos equipamentos para dar resposta a essa necessidade que assim se criava. Este tipo de intervenção foi efetuada em escolas básicas que inseriam também, em si, creches/jardins-de-infância de forma a a criar centros educativos (QREN, 2008) que incluíam, preferencialmente estes dois ciclos de ensino, ainda que houvesse a possibilidade de mais serem neles incluídos. Os centros educativos, já referidos, foram o maior beneficiário de investimento dos fundos europeus, no contexto do QREN, para investimento nesta temática, vindo antes dos equipamentos de ensino secundário que, ao invés desta primeira tipologia, foram beneficiários da maioria das requalificações pois, tal como refere o PMEES, são equipamentos que beneficiaram de uma “modernização” e requalificação consideráveis.

### 5.3.2. Quanto ao ciclo de estudos

Dentro das duas tipologias de obra (nova e requalificação) existe a possibilidade de desdobrar a leitura, também, para o ciclo de estudos que é lecionado em cada um dos equipamentos (Tabela 15).

Ciclo_ensino_lecionado	Novo	%_Novo	Requalificação	%_Requalificação	Total
JI	47	87,0	7	13,0	54
EB/JI	349	79,5	90	20,5	439
EB/JI/ES	15	100,0	0	0,0	15
EB	209	67,4	101	32,6	310
EB/ES	38	43,7	49	56,3	87
ES	0	0,0	70	100,0	70
<b>Total</b>	<b>658</b>	<b>67,5</b>	<b>317</b>	<b>32,5</b>	<b>975</b>

*Tabela 15 - Ciclo de estudos lecionado por tipologia de obra de intervenção*

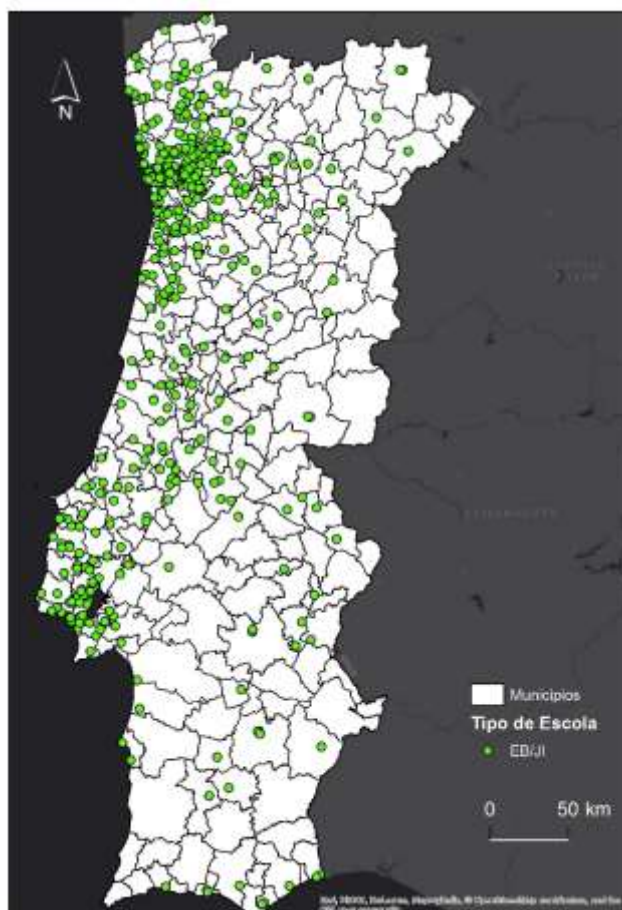




Figura 9 - Escolas Básicas Intervencionadas – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)

Existe um forte investimento em duas principais categorias de escolas (tabela 15): as Escolas Básicas com 310 pontos de investimento e as Escolas Básicas com Jardim de Infância, com 439 investimentos (figuras 9 e 10, respetivamente), o que representa, totalizando, um investimento em 749 equipamentos em 975, aproximadamente 77% do total.

A distribuição destes investimentos é coerente com a distribuição nacional, significando que a maior parte do investimento foi efetuada na Área Metropolitana do Porto mas também na de Lisboa, efetiva e objetivamente para garantir o objetivo de ter a totalidade da população nacional coberta pela educação pré-primária. Como se viu anteriormente, muito do investimento foi para a formação de centros escolares que incluíam em si tanto a creche e pré-primária, como o ensino básico, o que, para além do encerramento das escolas subaproveitadas, explica os focos de financiamento aqui descritos. A verificar também a tipologia de intervenção, que é na sua maioria de equipamentos novos em ambos os ciclos, o que reforça a reflexão anterior.



*Figura 10 - Centros Educativos (com os ciclos de estudos de Ensino Básico e Jardim de Infância) criados com a intervenção – 2007-2013; Elaboração Própria (Fonte DGEstE; AD&C)*

Em linha com o que foi referido anteriormente de garantir o acesso total ao ensino pré-primário (anexo 2), dos 54 investimentos em equipamentos unicamente desta tipologia, também 87% ou 47, foram novos, não esquecendo as 15 escolas integradas (anexo 3) que foram criadas de raiz e que são o suprir de uma necessidade transversal, sendo que englobam a totalidade dos ciclos de ensino num só equipamento central, o que não impossibilita a existência de outros equipamentos complementares na área municipal envolvente. O número reduzido de equipamentos de pré-primário apresentado, é consequência da tipificação das intervenções na tabela de intervenções oficial, tendo em conta que muitos não foram considerados como equipamentos educativos mas de apoio social.

Sobram, nesta análise, as Escolas Básica (anexo 4) e Secundária e as Escolas Secundárias (anexo 5) que sofreram um investimento quase total de requalificação, tendo em conta que a rede instalada deste tipo de equipamentos já supre a necessidade, mas não era suficiente para garantir condições. Estes investimentos foram garantidos pelo Parque Escolar, E.P., sobre a qual

já se decorreu e não foram, na sua maioria financiados pelo FEDER, o que acaba por tornar esta contabilização incompleta. Os outros meios de financiamento destes equipamentos e que tiveram importância real (não definidos como prioritários), foram o PIDDAC referido anteriormente, por exemplo, fulcral para a complementarização do investimento e sustentação do mesmo, não sendo suficiente ou absolutamente abrangente o co-financiamento europeu que é, ainda assim, o modo preferível de financiamento.

### 5.3.3. Quanto à tipologia de área urbana onde se efetua o investimento

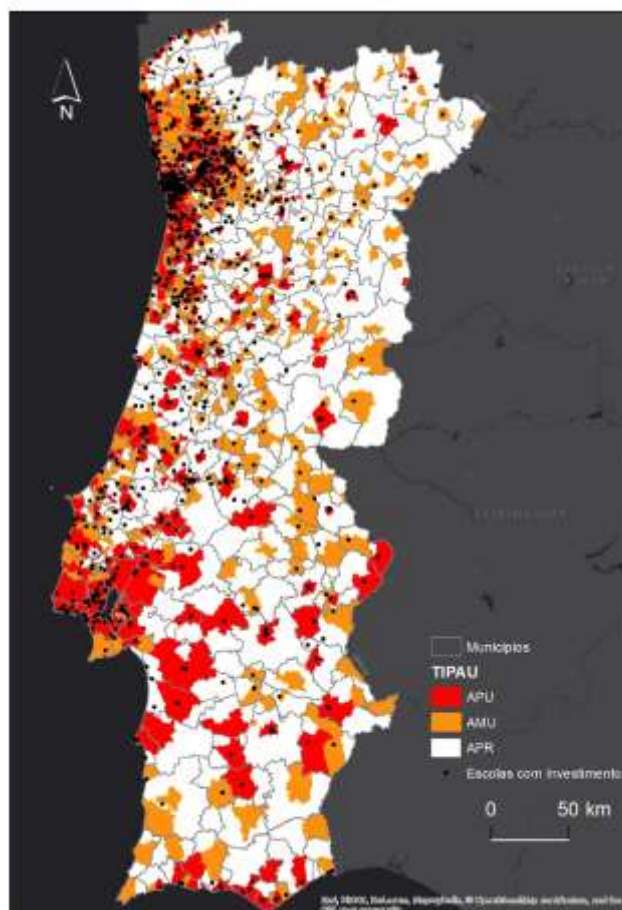
Um dos problemas que motivou a reestruturação da rede escolar foi, como já dito, a subutilização dos equipamentos, pois a evolução da população tem ido no sentido de um despovoamento progressivo do interior, processo associado ao envelhecimento que já se verificou acima.

Da mesma forma que o investimento teria, de forma lógica, limitações territoriais, os equipamentos anteriores foram adaptados tendo em conta as mesmas. Veja-se a tabela 16:

TIPAU	2013						2007		2007-2013	
	Escolas c/ invest.	%	Escolas s/ invest.	%	Total	%	Total	%	Var_Escolas	Var_%
APU	654	67,1	5346	63,3	6000	63,7	6952	49,5	-952	14,24
AMU	210	21,5	1526	18,1	1736	18,4	2909	20,7	-1173	-2,27
APR	111	11,4	1569	18,6	1680	17,8	4189	29,8	-2509	-11,97
<b>TOTAL</b>	<b>975</b>	<b>100</b>	<b>8441</b>	<b>100</b>	<b>9416</b>	<b>100</b>	<b>14050</b>	<b>100</b>	<b>-4634</b>	<b>-32,98</b>

Tabela 16 - Equipamentos com e sem investimento em 2013 e 2007 por tipologia de área urbana (TIPAU);  
Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C)

As TIPAU, ou tipologias de áreas urbanas (INE, 2014), definem-se em três categorias distintas: as APU ou áreas predominantemente urbanas, as AMU, áreas medianamente urbanas e as APR, áreas predominantemente rurais. Utilizando a lógica anterior, a categoria ideal para a implementação do investimento e predominância de equipamentos é a APU, devido à maior concentração de população e porque as restantes, mas essencialmente a APR, se apresentam como sendo tipicamente, território de baixa densidade. Não descurando, no entanto, as AMU que, ainda assim, servem muitas vezes como áreas dormitório das primeiras, essencialmente nas áreas metropolitanas e cidades com poder de atração maior. Esta análise deverá ser acompanhada com a leitura dos valores per capita presentes no capítulo 5.3.4., referentes à capacidade instalada, para que seja mais fácil a leitura e ponderação do investimento.



*Figura 11 - Equipamentos intervencionados por tipologia de área urbana em 2007-2013 (TIPAU);  
Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C)*

Observe-se em primeiro lugar a variação entre 2007 e 2013 (tabela 16). Todas as TIPAU perderam, em si, um número elevado de escolas entre as 952 das APU e as 2509 das APR, no entanto e apesar da sua perda, as APU ganharam importância percentual no universo escolar nacional, passando a ter 63% das escolas, ao invés dos 49% em 2007. A maior perda foi, como referido, protagonizada pelas APR que sofreram uma perda total de 2509 escolas, essencialmente no interior do País, tendo visto, acima, a preponderância da região do Douro nesta tendência. Em 2007, esta TIPAU totalizava cerca de 30% das escolas existentes, no entanto, apenas continha 514 000 alunos, o equivalente a 23,3% do total, importância essa que reduziu para menos de 20% do total. Do mesmo modo, a importância das APU e AMU aumentou.

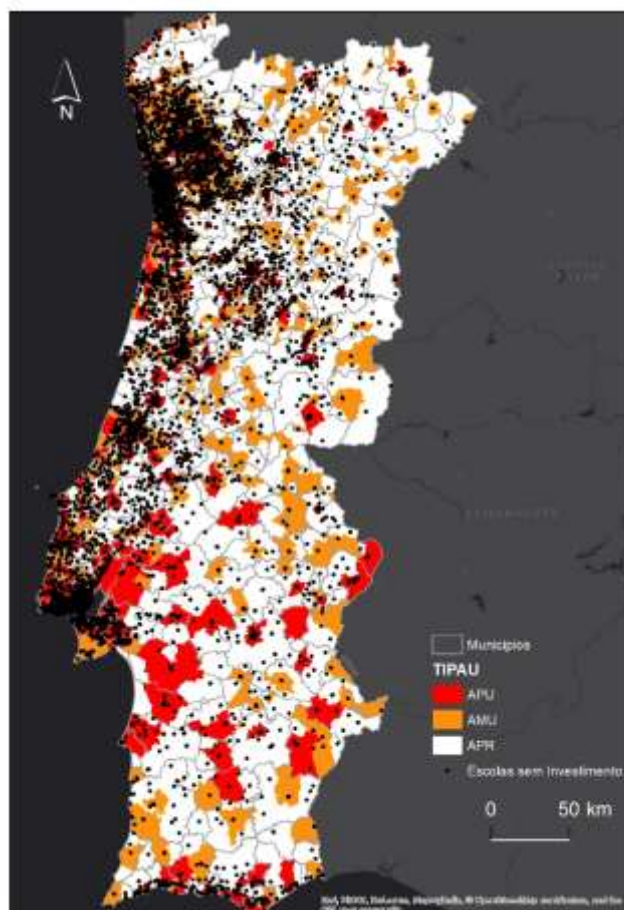
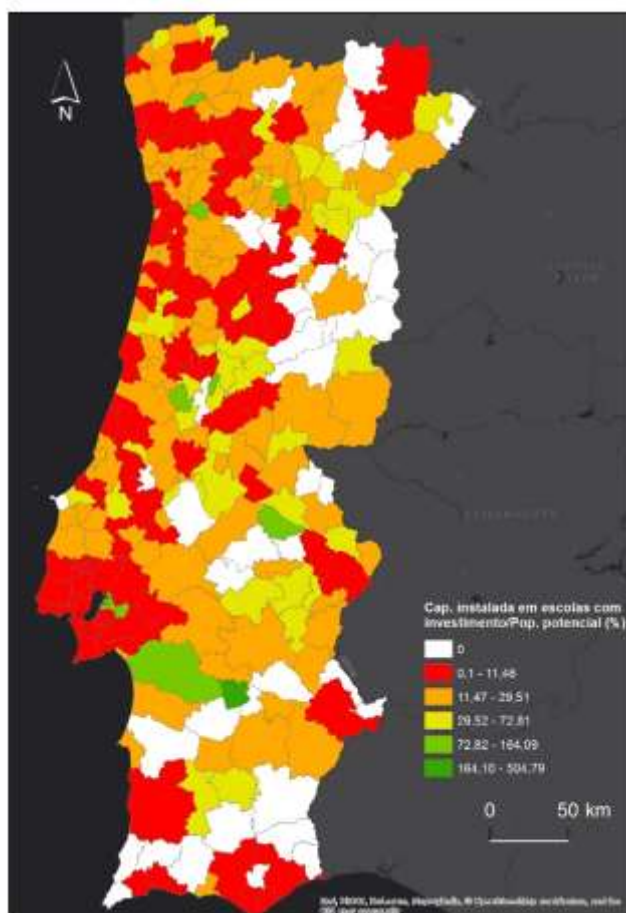


Figura 12 - Total de Equipamentos de 2013 por tipologia de área urbana (TIPAU);  
Elaboração Própria (Fontes: INE; DGEstE)

Quanto ao investimento *per se* (figura 11), o mesmo parece ter sido efetuado essencialmente em APU, alcançando os 88% de importância se aglomerado com as AMU (tabela 16). Tendo isto em conta pode afirmar-se que o investimento foi ao encontro da população e não foi disperso. Também as escolas sem investimento (figura 11) do ano de 2013 têm distribuição e preponderância percentual semelhante à anterior.

#### 5.3.4. Quanto à capacidade instalada



*Figura 13 - Capacidade instalada em escolas intervencionadas por população potencial – 2007-2013;  
Elaboração própria (Fontes: INE; AD&C; DGEstE)*

Mas a contabilização do impacto do investimento para as capacidades instaladas ao nível municipal é um bom indicador do peso do mesmo na sociedade (figura 12). Como tal, contabilizaram-se as capacidades das escolas que sofreram um investimento, de forma a entender a capacidade instalada das mesmas e dividiu-se esse valor pela população total dos ciclos de estudos lecionados pela mesma, ao nível municipal. Desta feita, obtiveram-se resultados que demonstram a quantidade percentual de alunos de um município que poderá estar abrangida por esse mesmo equipamento.

Em primeiro lugar, observa-se que o investimento para infraestruturação e capacitação das áreas metropolitanas é francamente insuficiente, tendo em conta que na maioria dos municípios que as compõem, apenas existe capacidade para um máximo de 11,46% da totalidade de alunos aí presente. Foram, no entanto, estes municípios, essencialmente na Área Metropolitana do Porto,

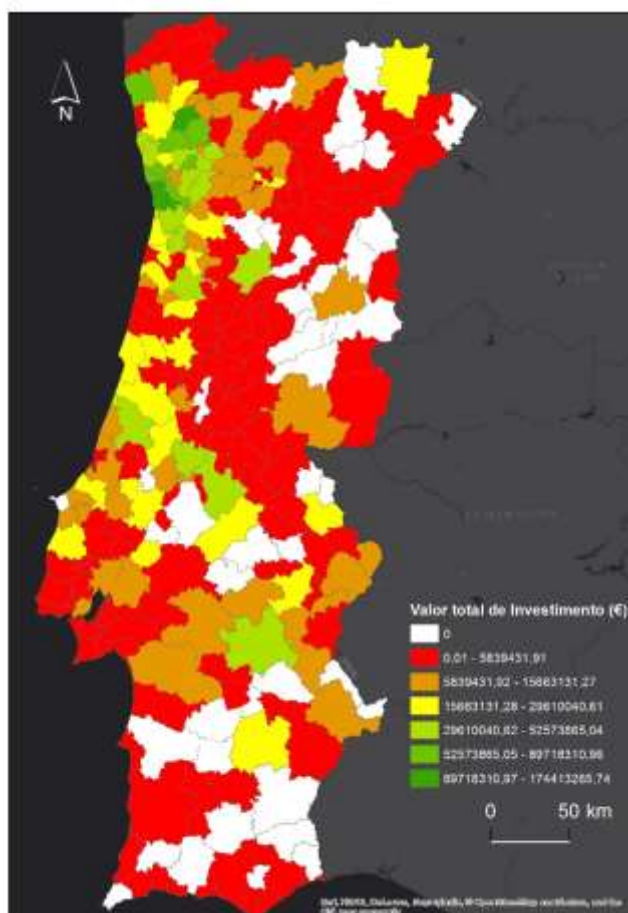


aqueles que mais operações tiveram. Nesta mesma área existe, ainda assim, um aumento nos municípios que limitam a Norte da cidade do Porto, que apresentam valores mais próximos dos 30% de capacidade para a população potencial, o que demonstra um aumento da importância desses mesmos equipamentos na área em que se inserem. Deslocando-nos para o interior, vamos entendendo uma maior preponderância dos investimentos, surgindo alguns municípios que conseguem suprir, com estas operações, até 73% da necessidade.

Ainda assim, parece não existir uma tendência senão a da quantidade de população presente. Logicamente, o Porto ou Lisboa, ou qualquer outra cidade de dimensões significativas, ainda que tivessem metade das operações de investimento, não conseguiriam suprir a totalidade ou a maioria da necessidade e isto devido à quantidade de população existente por equipamento que é francamente superior.

Podem ser observadas algumas “bolsas” verdes que representam uma capacidade quase total ou superior à necessidade da população, algo que ocorre de forma pontual ao longo do território, sendo o caso do município de Alcochete o mais chamativo, devido a situar-se no centro da Área Metropolitana de Lisboa e a um passo da mesma cidade. Existe, finalmente uma bolsa na qual a necessidade atual, distribuída por diversas escolas poderia ser suprida 5 vezes pelo investimento que lá foi feito, o que significa que para o investimento ter utilização total, o município do Alvito, no Alentejo, teria de ter 5 vezes mais alunos que aqueles que tem. Demonstra-se, assim, como sendo o investimento mais desajustado em termos de capacitação, da totalidade dos efetuados. Este desajuste poderia ser benéfico para a comunidade intermunicipal em que se insere, sendo que a população dos restantes municípios poderia ser servida, se garantida uma infraestrutura suave de transporte e mobilidade, por este mesmo equipamento “central” e polarizador.

### 5.3.5. Quanto ao investimento



*Figura 14 - Valor total de investimento em equipamentos educativos – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: AD&C)*

Referindo-nos então ao investimento *per se*, pode verificar--se o reduzido volume do investimento, efetuado pelo FEDER, na grande maioria dos territórios municipais nacionais, em especial no interior, na Área Metropolitana de Lisboa e no extremo sul Algarvio, que não se eleva muito para além dos 5 milhões e 800 mil euros. Paralelamente, a região que mais operações e investimento obteve, a do Grande Porto, alcança, em 2 dos seus municípios, Porto e Vila Nova de Gaia, um total que alcança os 174 milhões e 400 mil euros por território. Estes valores são superiores à quase totalidade dos municípios com valores de investimento mais reduzido. Isto demonstra-nos uma polarização quase que total do investimento numa única área, após uma verificação tanto do investimento como da quantidade de operações, tendo sido, no entanto, a que menos beneficiou do mesmo, em termos percentuais de população abrangida (figura 13,



acima), o que nos prova que analisando per capita, o investimento foi mais modesto que em alguns territórios do interior.

Algo que também é passível de ser verificado, é que os municípios do interior tiveram um maior benefício, ainda que o investimento em valor total tenha sido extremamente inferior. Esta análise é simbiótica com a da população e das TIPAU, já efetuadas, que fazem uma diferenciação clara destes concelhos: menos população e áreas predominantemente rurais (APR), na sua maioria.

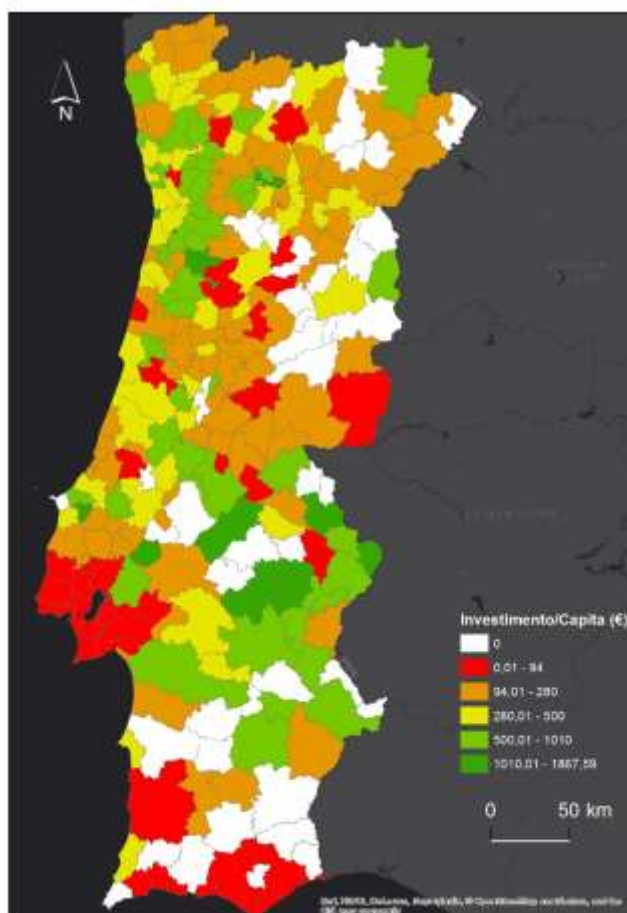


Figura 15 - Investimento em equipamentos educativos per capita – 2007-2013; Elaboração Própria (Fontes: INE; AD&C)

Relativamente ao investimento *per capita*, a análise que pode ser efetuada é extremamente semelhante à anterior, no entanto, inversa. Inversa devido ao facto de o investimento se esbater na quantidade de população residente do município. Isto leva, inevitavelmente, a que os municípios do interior do país tenham, em média, investimentos *per capita* bastante superiores, quando confrontados com os valores mais reduzidos que se encontram em áreas com mais população. Existem, no entanto, municípios nos quais esta lógica não se verifica, como Évora ou

o Porto. Nestes casos, a explicação mais lógica é o volume total de investimento efetuado, que, por ser tão elevado, acaba por significar um valor também elevado por pessoa, ainda que e mais uma vez, como vimos anteriormente, os benefícios para a população em termos de cobertura, sejam mais reduzidos.

#### 5.3.6. Quanto à Acessibilidade

Até agora referiram-se apenas as questões da construção de equipamentos. No entanto para garantirmos a coesão territorial, os equipamentos têm, obrigatoriamente de servir a população. Anteriormente mencionou-se a questão da coesão territorial, sob a forma de acessibilidade e é esse tipo de análise que se efetuará, na forma de áreas de influência dos equipamentos, segundo as normas de programação de equipamentos da Direção-Geral do Território (DGOTDU, 2002<sup>70</sup>). Seguiram-se as regras de influência em função do tempo de deslocação por transporte automóvel próprio, pelo facto de ser uma métrica menos localizada do que o máximo de 2 km percorridos a pé. Como tal, definiram-se 4 quebras: a primeira, dos 0 aos 15 minutos de distância do equipamento, a segunda, dos 16 aos 30 minutos, a terceira, dos 31 aos 45 e a quarta e última, de 45 a 60 minutos de distância por transporte particular aos equipamentos, tendo em conta que os territórios sem cor, representam 60 ou mais minutos de distância. Na primeira carta, foi utilizada a rede de equipamentos em 2007 e, na segunda, a rede de equipamentos em 2014, já com as intervenções contabilizadas, de forma a analisar as mudanças territoriais que ocorreram entre ambas as realidades.

---

<sup>70</sup> Até 2km ou 30m em distância pedonal ou 60m em transporte rodoviário.

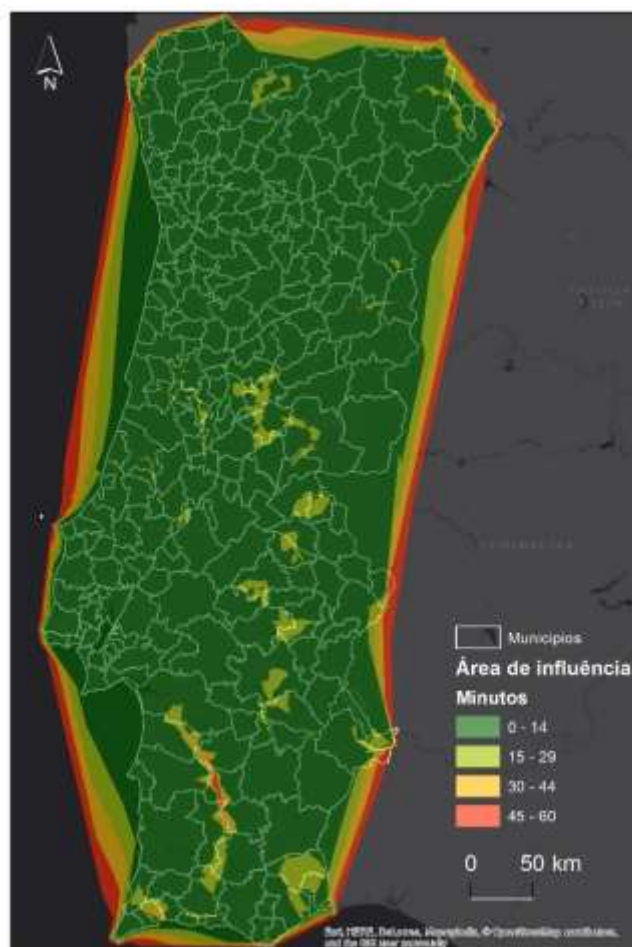


Figura 16 - Área de influência em distância-tempo ao total dos equipamentos educativos de 2007;  
Elaboração Própria (Fonte: DGT)

Existe um tempo maior de deslocamento para o equipamento em municípios cujos investimentos foram inexistentes, ainda que estejam, no centro nordeste, ao alcance de equipamentos próximos, mesmo que com tempos de deslocamento superiores aos 30 minutos. O resto do território apresenta, à exceção da Lezíria do Tejo, e da área envolvente ao município da Figueira da Foz, um tempo de deslocamento inferior a 15 minutos, o que significa uma distância-tempo, não só aceitável, como ideal. Mais uma vez, a não representação da totalidade dos equipamentos prejudica o tempo de deslocamento, piorando-o. Ainda assim, existe uma coerência temporal no investimento, que garante uma quase igual acessibilidade aos equipamentos. Veja-se então a distância-tempo com a totalidade dos equipamentos em 2007 e 2013. Em 2007, antes da reforma da rede escolar, como vimos anteriormente, esta tinha cerca de 14 000 equipamentos escolares em pleno funcionamento, ainda que ou sem condições ou quase sem alunos, número este que foi reduzido em mais de 4000 equipamentos para um valor que em 2013 se aproximava dos 9500.

A dúvida que aqui surge é, inevitavelmente, se apesar de todos os equipamentos encerrados a população tem a capacidade de aceder aos mesmos em reduzido tempo. Assim, voltaram a ser seguidas as normas de programação de equipamentos da DGT de distância tempo/áreas de influência dos equipamentos.

Em 2007 (figura 15), a quase totalidade do território nacional encontrava-se dentro dos limites definidos pela DGT como sendo ideais (até aos 30 minutos de distância), com a breve exceção de determinados pontos na raia fronteiriça e uma linha quase contínua no Alentejo Litoral (Grândola), a avançar para o interior (Castro Verde). Esta análise, essencialmente conjugada com as variações populacionais, como se verificou no início deste capítulo, demonstra o excesso de equipamentos em áreas que têm vindo a ser despovoadas, seja por motivos migratórios, tanto internos como externos, seja por motivos puramente demográficos/essencialmente de natalidade. Entre essas áreas surgem algumas que demonstrarão, a seguir, uma tendência de perda de proximidade, como Alto Trás-os-Montes, o Baixo Alentejo ou a Beira Baixa e o Pinhal interior.

A acessibilidade em distância-tempo aos equipamentos educativos em 2013 (figura 16), apesar da perda substancial de mais de 4000 escolas, toca, na quase totalidade do território nacional, níveis quase ideais, excluindo pequenas bolsas no Baixo Alentejo, distrito de Beja e em Trás-os-Montes, distrito de Bragança. Os valores aos quais foi feita referência como “quase perfeitos, são aqueles que se apresentam entre os 0 e os 30 minutos de distância para aceder, valor inferior a qualquer norma preferencial de programação de equipamentos da DGT e francamente positiva, mesmo no interior do País, mesmo com a extinção de tamanho número de equipamentos. Esta análise diz-nos perfeitamente que a reorganização da rede foi efetuada com extremo cuidado e considerando as realidades e dinâmicas demográficas e de povoamento, como o QREN requisitava que fosse feito. Também será de interesse referir que os locais com valores mais elevados de acesso são também dos menos povoados e dos menos dinâmicos demograficamente do continente Português. Mantendo esta breve análise e considerações, não pode deixar de ser mencionado o agravamento de acesso em áreas que eram já prejudicadas, mantendo-se o mesmo, no entanto, dentro dos limites considerados como razoáveis, mas também o aparecimento de novas bolsas mais negativas, mas mantendo, também, os parâmetros positivos. Esta análise permite também retirar a conclusão de que o investimento manteve o acesso em áreas periféricas ou de baixa densidade, ainda que em franca perda demográfica, como se pôde verificar anteriormente. Apesar, no entanto, de se poderem tirar conclusões positivas, há que se

fazer referência à redução da acessibilidade que é uma obrigação do Estado, ainda que não tenha caído para níveis mínimos. Isto representa uma perda de coesão territorial clara, no que concerne à acessibilidade aos equipamentos educativos.



Figura 17- Área de influência em distância-tempo ao total dos equipamentos educativos em 2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGT)

## 6. Conclusão

Discorrer acerca das necessidades territoriais será sempre um risco relevante, tendo em conta que a mesma provirá, inevitavelmente, de um conjunto de preconceitos pessoais e individuais, ainda que tenha sido feito um estudo anterior das condições que esse mesmo território apresenta. Isto levantará diferentes questões e reservas a diferentes atores que estudaram, exatamente, o mesmo tópico. Ainda assim, e correndo o risco de ter uma opinião e conceção de soluções diferentes dos restantes pares, esta discussão apresenta-se como essencial para uma conclusão técnica deste relatório.

De facto, existiu um grande esforço de infraestruturação do território<sup>71</sup>, decorrente de uma abertura nacional ao espaço europeu, que a justifica, tendo em conta os fortes atrasos que Portugal apresentava. Foi, essencialmente, devido a este esforço infraestrutural, que o mesmo país sofreu as suas maiores transformações e definiu, para, pelo menos, um futuro a médio prazo, os seus modelos de povoamento e estruturação territorial. Sendo claro, segundo Gaspar (2010), que estes processos de transformação não seriam possíveis sem um forte apoio financeiro europeu que, de forma premente, foram postos em prática, essencialmente, pelo FEDER.

A infraestruturação territorial levou a que o território tomasse um rumo claro de urbanização que havia sido retardado, contrariamente ao restante espaço europeu. A evolução da urbanização que assim se definia, levou a uma litoralização da população portuguesa, na faixa entre Lisboa e Porto, mantendo a tendência de concentração nas duas Áreas Metropolitanas, apesar de o esforço infraestrutural ser semelhante entre o interior e o litoral.

“(…) ao longo destes 25 anos tem-se discutido a questão das assimetrias territoriais (regionais e locais), concluindo-se com frequência que algumas parcelas do território beneficiaram mais: o chamado Litoral em relação ao Interior e as cidades em relação aos espaços rurais. Se é um facto que o desenvolvimento do território foi desigual ao longo desse período, já não se verificam desigualdades no esforço de infraestruturação do país, podendo mesmo levantar-se a questão da existência de alguns excessos de infraestruturação em espaços geográficos cuja procura estava muito longe de justificar tais investimentos, que teriam efeitos mais vantajosos se orientados para outras partes do território ou para outros sectores da economia e da sociedade.”

(Gaspar, 2010: 90)

---

<sup>71</sup> Ver capítulo 3.3.

O parágrafo do Professor Doutor Jorge Gaspar (2010), que acima se delimita, serve como um resumo muito claro e bem conseguido de uma constante situacional, que tem vindo a ser, de facto, discutida e debatida<sup>72</sup>.

Inevitavelmente, surge uma comparação com o desenvolvimento económico que foi, de facto, desigual entre as diversas regiões do país, sendo superior no litoral, deixando o interior continental num estado de sub-desenvolvimento relativo, no qual é difícil tanto fixar, como captar população. Esta comparação questiona, e de forma muito lúcida, a falta de igualdade ou, pelo menos, equidade de desenvolvimento económico entre o interior e o litoral.

Concluindo, podem ser tidas em conta duas perspectivas: em primeiro lugar, uma ideia de que existe um excesso de equipamentos no interior nacional, apesar da já efetuada reorganização da rede escolar; e uma ideia, provavelmente mais associada à população, de que estes encerramentos e reorganização foram prejudiciais, tanto para o seu bem-estar social, como para a garantia de futuro para as suas localidades e regiões, o que é um sinónimo claro de perda de coesão social e territorial.

A necessidade é um conceito claro e com parâmetros concretos de determinação, segundo as já mencionadas normas da DGOTDU, atual DGT. Assim, é fulcral que se determinem estes parâmetros no território e se implementem. Estes parâmetros, contrariando ambas as ideias de sobre e sub-oferta, vieram intervir num território que estava, de facto superinfraestruturado e que não ia ao encontro da procura, ainda que seja justificável que a população necessite de um conjunto de equipamentos próximos, mesmo que com pouca utilização. A acessibilidade aos equipamentos é uma obrigação estatal. Desta forma, pode constatar-se<sup>73</sup> que a mesma sofreu um declínio e, por conseguinte, uma perda de coesão, com a reestruturação do parque escolar, sendo assim fulcral que os municípios e o estado em si, se mobilizem para garantir transporte escolar, para qualquer ciclo de ensino.

Atualmente, o parque escolar português apresenta cerca de 9500 equipamentos, número inferior aos cerca de 14000 que apresentava em 2007, antes da reestruturação do parque escolar e do investimento com fundos europeus.

Na questão social, existiu uma tendência de reorganizar a rede de acordo com a presença da população e com as dinâmicas da mesma, sejam elas demográficas ou de mobilidade. Assim, o

---

<sup>72</sup> Ver capítulo 5.1.

<sup>73</sup> Ver capítulo 5.3.6.

interior foi destituído de um conjunto de equipamentos, como será referido de seguida, perdendo a capacidade de voltar a cativar a população.

Como dito anteriormente, o território é imóvel e, a igualdade de oportunidades no mesmo, bem como a geração de dinamismos positivos e polarizadores, ainda depende de um conjunto de equipamentos que prestem determinado serviço no mesmo. Tendo isto em conta, com o encerramento, já verificado, de um número relevante de equipamentos educativos, o território ficou menos coeso, neste mesmo âmbito, no período compreendido entre 2007 e 2013. Isto ocorre pela essencial concentração de população no litoral, nas duas grandes cidades de Lisboa e do Porto e nas cidades sedes de distrito, que são dinâmicas social e economicamente e conseguem polarizar a mesma população. Assim, verifica-se, como analisado no capítulo anterior, que o interior continental ficou mais desprovido de equipamentos potenciadores da coesão territorial que, de facto, se necessita e requer, reforçando o parágrafo anterior.

Pode aqui ser repescada, a temática e discussão dos territórios da baixa densidade, que devem ser, segundo a Comissão Interministerial de Coordenação 2020 (2015), discriminados positivamente. Com o despojamento destes territórios dos seus, por vezes, únicos equipamentos, está a ser feita uma discriminação, sim, mas de forma extremamente negativa, garantindo-se, ainda que de forma não intencional, um futuro inevitável de maior esvaziamento territorial, seja populacional, seja das suas dinâmicas próprias e características. Verificando o a questão da baixa densidade, comprova-se que, de facto, são os territórios da baixa densidade que são despojados dos equipamentos que possuem, como por exemplo Trás-os-Montes e Viseu-Dão-Lafões. Não se garante, assim e muito resumidamente, coesão territorial num território nacional, extenso e com as mais diferentes características.

Não obstante, a coesão social é teoricamente garantida, com o já referido acompanhamento dos equipamentos à população. Existe, ainda assim, a necessidade de se fazer uma leitura crítica desta informação, pelo simples facto de que, existem fatores socioeconomicos não contabilizados neste relatório que podem limitar o acesso aos mesmos ou até a deslocação, se estes forem mais distantes.

Finalizando, a intervenção e reorganização no e do parque escolar nacional, foi bem efetuada do ponto de vista meramente demográfico, tendo em conta as necessidades e fazendo sempre um contraponto com a oferta necessária à supressão dessa mesma necessidade. Ainda assim, não se pode garantir a acessibilidade aos equipamentos, a todos, quando os equipamentos ficaram mais distantes. Reforçando o que foi dito anteriormente, esta acessibilidade tem de ser garantida pelo



Estado, sob a provisão de transporte. Mais uma vez se refere que o território nacional ficou menos coeso, tendo em conta apenas os equipamentos encerrados e em vigência.

O maior volume de investimento foi efetuado em parques educativos, com creche e primária, tendo-se encerrado um conjunto significativo de equipamentos primários no interior continental, todos os que apresentassem menos de 20 alunos, criando-se um equipamento único e central, distante das populações, obrigando a deslocações mais demoradas e mais longas.

Concluindo, e de forma muito direta e resumida, respondendo ao grande objetivo temático, bem como ao tema do relatório, pode dizer-se que se perdeu coesão com o encerramento dos equipamentos e com o distanciamento dos existentes das populações mais rurais. Não obstante, o deslocamento de equipamentos para os grandes centros urbanos não foi o suficiente, ficando ainda por tratar necessidades.

## Bibliografia

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2016). “Boletim informativo dos fundos da União Europeia – número 06”.
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2018). <http://www.adcoesao.pt/content/visao-missao-e-valores>. Consultado a 21 de março de 2018.
- Allen, D. (2005). “Cohesion and structural funds: competing pressures for reform?” Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. (Ed.). Policy-making in the European Union (pp. 213-242). Oxford University Press. Oxford.
- Allen, D. (2010). “The structural funds and cohesion polity”. Policy-making in the European Union. Nº 6 (pp. 230 – 252).
- Bache, I. (1998). “Politics of European Union Regional Policy Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?” A&C Black.
- Bache, I. (2010). “Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History, West European Politics”. Nº 33(1). (pp. 58-74).
- Bachtler, J., McMaster, I. (2008). “EU Cohesion Policy and the role of the regions: investigating the influence of structural funds in the new member states”. Environment and Planning C: Politics and Space, Nº 26 (pp. 398-427). University of Strathclyde. Glasgow.
- Bachtler, J., Wishlade, F. (2004). “Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy”. European Policies Research Centre, University of Strathclyde. European Policy Research Papers Nº 55. Glasgow
- Bachtler, J., Wren, C. (2007). “Evaluation of European Union cohesion policy: research questions and policy challenges”. Journal Regional Studies, nº 40 (pp. 143-153).
- Baleiras, R., N. (2010). “Que mudanças na política de coesão para o horizonte 2020?”. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas. Braga.
- Barca, F. (2009). “Barca report. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy”. European Commission.
- Barreto, Z. (2014). “A Política de Coesão da União Europeia para o período 2014-2020 e as regiões ultraperiféricas. O caso da Região Autónoma da Madeira”. Tese de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.
- Baun, M., Marek, D. (2014). “Cohesion Policy in the European Union”. Macmillan Education UK. Londres.
- Begg, I. (1999). “Reform of the structural funds after 1999”. European Policy paper series. Nº 5.

- Bjørnsen, H. M., Foss, O., Johansen, S., Langset, B. (2015). "Services of General Interest (SGI): is it possible to define this concept in scientific terms?". *Romanian Journal of Regional Science*. Vol. 7 (pp. 11-36).
- Blom-Hansen, J. (2005). "Principals, agentes and the implementation of EU cohesion Policy". *Journal of European Public Policy*. Nº 12 (4) (pp. 624-648).
- Börzel, T. A. (1999). "The domestic impact of Europe: institutional adaptation in Germany and Spain".
- Bourne, A. K. (2006). "Bringing Europe Closer to the Citizen? Regions, Stateless Nations and the European Convention". *Regional and Federal Studies*. Vol.16, No.1.
- Brunazzo, M. (2014). "The history and evolution of Cohesion Policy". *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, UK.
- Cohen, J. (1988). "Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences" (2ª ed.). Lawrence Erlbaum Associates. Nova Iorque.
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Alentejo (2007). "Programa Operacional Regional do Alentejo 2007 – 2013".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Alentejo (2007). "Programa Operacional Regional do Alentejo - Relatório Anual de Execução 2014".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Algarve (2007). "Programa Operacional Regional do Algarve 2007 – 2013".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Algarve (2007). "Programa Operacional Regional do Algarve – Relatório Anual de Execução 2014".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Centro (2007). "Programa Operacional Regional do Centro 2007 – 2013".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Centro (2007). "Programa Operacional Regional do Centro – Relatório Anual de Execução 2014".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Lisboa e Vale do Tejo (2007). "Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo 2007 – 2013".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Lisboa e Vale do Tejo (2007). "Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – Relatório Anual de Execução 2014".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Norte (2007). "Programa Operacional Regional do Norte 2007 – 2013".
- Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional da Região Norte (2007). "Programa Operacional Regional do Norte – Relatório Anual de Execução 2014".

Comissão Europeia (1973). “Relatório Thomson”.

Comissão Europeia (1985). “Programa da Comissão para 1985”. Boletim das comunidades europeias, suplemento 4/85.

Comissão Europeia (1986). “Ato Único Europeu.”

Comissão Europeia (1997), “Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union”, Documento na base da COM (97) 2000 final.

Comissão Europeia. (2003). “Livro Verde sobre serviços de interesse geral”.

Comissão Europeia. (2004). “Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social”.

Comissão Europeia (2006). “Comunicação da comissão - Realizar o programa comunitário de Lisboa Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia”. SEC (2006) 516.

Comissão Europeia. (2007). “Agenda Territorial da União Europeia – para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões”.

Comissão Europeia. (2007). “Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social”.

Comissão Europeia. (2008a). “Quinto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social”.

Comissão Europeia. (2008b). “A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: investir no futuro da Europa”. Inforegio, Panorama 26. Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias: Luxemburgo.

Comissão Europeia. (2008c). “Livro Verde sobre a Coesão Territorial: perspetivas futuras”. Inforegio Panorama, 28. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias: Luxemburgo.

Comissão Europeia. (2010a). “Comunicação da Comissão Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”.

Comissão Europeia. (2010b). “Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial”.

Comissão Europeia. (2013a). “Proposta de Alteração à proposta COM (2012) 496 da Comissão, Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho”.

Comissão Europeia. (2013b). “Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e

das Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho”.

Comunidade Económica Europeia (1957). “Tratado de Roma”.

Conselho Europeu. (1988). Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Rodes de 2 e 3 de dezembro de 1988.

Conselho Europeu (2000). “Estratégia de Lisboa”.

Conselho Europeu (2010). “Estratégia Europa 2020”.

Conselho Europeu (2006). “Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999”. OJ L 210.

Conselho Europeu (2013). “REGULAMENTO (UE) N. o 1304/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho”. Jornal Oficial L 347/470.

Conselho Europeu (2013). “REGULAMENTO (UE) N. o 1300/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho”. Jornal Oficial L 347/281.

Conselho Europeu (2013). “REGULAMENTO (UE) N. o 1303/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho”. Jornal Oficial L 347/320.

Dall’Erba, S. (2003). “European regional development policies: history and current issues”. European Union Center, University of Illinois. Champaign, Illinois.

Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2002). “Normas para a programação de Equipamentos Coletivos”. Lisboa.

Direção-Geral do Território (2018). “Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território”. 6 de Julho de 2018.

Demeuse, M., Baye, A. (2008). “Measuring and comparing the equity of education systems in Europe”. Governance and performance of education systems (pp. 85-106). Springer, Dordrecht.

Fabbrini, S., Brunazzo, M. (2003). “Federalizing Italy: The convergente effects of europeanization and domestic mobilization”. Regional and Federal Studies. Nº 13 (1) (pp. 100-120).

- Farole, T., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2011). "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, nº 49 (pp. 1089-1111).
- Fayolle, J., Lecuyer, A. (2000). "Croissance Régionale, Appartenance Nationale et Fond Structurels Européens, un Bilan d'Etape". *L'OFCE*. Nº 73 (pp. 165-196).
- Faludi, A. (2007). "Territorial cohesion policy and the European model of society". *European Planning Studies*. Nº15 (4) (pp. 567-583).
- Faludi, A. (2011). "The process architecture of EU territorial cohesion policy". Delft University of Technology. Delft.
- Faludi, A. (2012). "Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying". *Regional Studies*. Nº 47:9 (pp. 1594-1606).
- Fassmann, H., Rauhut, D., Marques da Costa, E., Humer, A. (Ed.) (2015). "Services of General Interest and Territorial Cohesion: European Perspectives and National Insights". V&R University Press. Viena.
- Ferrão, J. (2018). Despovoamento em áreas rurais: entre a inevitabilidade e a capacidade de transformação. *Revista Cultivar*. Nº11 (pp. 13-20). Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Lisboa.
- Frazer, H., Marlier, E., Natali, D., Van Dam, R., Vanhercke, B. (2010). "Europe 2020: Towards a more social EU?". Marlier, E., Natali, D. (Ed.). *Europe 2020 towards a more social EU? P.I.E.* PETER LANG S.A. Bruxelas.
- Furubo, J. E., Rist, R. C., Sandal, R. (2002). "International atlas of evaluation". Transaction Publishers. New Jersey.
- Gaspar, J. (2010). "As infra-estruturas do território como fator de desenvolvimento económico e social". *Europa: Novas Fronteiras Portugal: 25 anos de integração europeia* Centro de Informação Europeia Jacques Delors nº 26/27. Principia. Parede.
- Governo de Portugal (2007). "Programa Operacional Temático de Valorização do Território 2007 – 2013".
- Governo de Portugal (2007). "Programa Operacional Temático de Valorização do Território – Relatório Anual de Execução 2014".
- Hooghe, L. (Ed.). (1996a). "Cohesion Policy and European integration: building multi-level governance". Oxford University Press on Demand. Oxford.
- Hooghe, L. (1996b). "Building Europe with the Regions". Hooghe, L. (Ed.). (1996a). *Cohesion Policy and European integration: building multi-level governance* (pp. 89-126). Oxford University Press on Demand. Oxford.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). "Multi-level governance and European integration". Rowman & Littlefield. Colorado.

- Humer, A., Palma, P. (2013). "The provision of Services of General Interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions". *Europa XXI*. Nº 23 (pp. 85-104).
- Instituto Nacional de Estatística. (2014). <http://smi.ine.pt/Versao/Detalhes/3486#N%C3%ADveis>, consultado a 20 de Agosto de 2018.
- Judt, T. (2006). "Postwar: a history of Europe since 1945". Penguin. Londres.
- Lemos, V. (2013). "Políticas públicas de educação: equidade e sucesso escolar", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73 (pp. 151-169).
- Littke, H., Rauhut, D. (2013). "Minimum levels of Services of General Interest – What fundamental rights do individuals and enterprises have?". *Europa XXI*. Nº 23 (pp. 47-68).
- Manzella, G. P., Mendez, C. (2009). "The turning points of the EU cohesion policy". University of Strathclyde. Glasgow.
- Marques da Costa, E., Pires da Fonseca, M. (2005). "Convergência económica e coesão social e territorial da Península Ibérica na União Europeia". X colóquio Ibérico de Geografia. Livro de atas. Évora.
- Marques da Costa, E., Palma, P., Marques da Costa, N. (2015). "Regional disparities of SGI provision". In Fassman, H., Rauhut, D., Marques da Costa, E., Hummer, A. (Ed.). *Services of General Interest and Territorial Cohesion*. (pp. 91-122).
- Mason, H. L. (1955). "The European Coal and Steel Community – Experiment in supranationalism". Departamento de Ciência Política, Universidade de Tulane.
- McAleavey, P. (1995). "Policy Implementation as Incomplete Contracting: The European Regional Development Fund". European University Institute. Tese de Doutoramento não publicada. Florença.
- Mendez, C. (2011). "The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?" *European Planning Studies*. Nº 19 (3) (pp. 519-537).
- Mendez, C. (2012). "The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative". *Journal of European Public Policy*. Nº 20 (5) (pp.639-659).
- Não Especificado (1976). First Annual Report on the European Regional Development Fund 1975. Apresentado pela Comissão aos Parlamento e Conselho Europeus. COM (76) 307 final. Parlamento Europeu (2007).
- Pires da Fonseca, M. (2004). "A Política regional da União Europeia: uma utopia viável?". *E-topia: Revista Eletrónica de Estudos sobre a Utopia*, nº 2 (2004). Porto.
- Pisco, P. (2008). "Equidade e Inclusão: Serão as Políticas Educativas Suficientes?". Lisboa. Instituto Superior Técnico.

- Pollack, M. (1995). "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy". Rhodes, C. e Mazey, S. (Ed.), "The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity?" (pp. 361-390). Boulder, Colorado.
- Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013 (2007). Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa.
- Radaelli, C. M. (2003). "The Europeanization of Public Policy". Featherstone, K. e Radaelli, C. M. (Ed.), "The Politics of Europeanization" (pp. 27 – 56). Oxford. Oxford University Press.
- Rauhut, D., Komornicki, T. (2015). "The challenge of SGI provision in rural areas". 55º Congresso da Associação Europeia de Ciência Regional. European Regional Science Association. Louvain-la-Neuve.
- Rodríguez-Posé, A., Fratesi, U. (2004), "Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions". *Regional Studies*. N.º 38 (1) (pp. 97-113).
- Ross, G. (1995). "Jacques Delors and European Integration". Oxford University Press. Oxford.
- Santinha, G. (2014). "Serviços de interesse geral e coesão territorial: o caso da saúde". Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais. Universidade de Aveiro. Aveiro.
- Tratado de Amsterdão. Jornal Oficial C 340 de 10.11.1997
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Jornal Oficial C 326 de 26.10.2012.
- União Europeia (2007). Tratado de Lisboa que emenda o tratado da União Europeia e o tratado que estabelece a Comunidade Europeia. Lisboa. 13 de Dezembro de 2007. *OJ C 306*, 17.12.2007.



## Anexos

### Anexo 1 – Rede Escolar; Fonte: QREN (2007: 77)

#### *Rede Escolar*

*Portugal enfrenta um desafio nacional em matéria de educação que passa pela superação do atraso educativo português face aos padrões europeus e, designadamente, pela integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes um ambiente motivador, exigente e gratificante.*

*Neste contexto, assume importância fundamental a oferta aos alunos, docentes e agentes do sistema educativo, de instalações e equipamentos escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade e aptas a uma integração e adaptação ao processo dinâmico de introdução de novas tecnologias.*

*Ao longo das últimas décadas tem vindo a observar-se uma degradação no estado de conservação de parte dos estabelecimentos de ensino, apesar embora as intervenções que têm vindo a ser concretizadas na manutenção das instalações, com vista a fazer face a necessidades concretas. Estas circunstâncias têm originado grandes disparidades na qualidade da oferta de instalações, que se reflectem nos resultados alcançados nas aprendizagens dos alunos.*

*Torna-se assim fundamental implementar soluções que, de forma inovadora e de modo abrangente e sistemático, invertam o rumo de degradação dos estabelecimentos de ensino, criando condições para, por um lado, concretizar uma efectiva reabilitação dos edifícios escolares e, por outro, promover a sua modernização por referência às exigências que os novos padrões e modelos pedagógicos impõem, designadamente na concepção e arranjo dos espaços e equipamentos.*

*Os novos desafios das sociedades modernas, onde a qualificação e o conhecimento se constituem como principais motores do desenvolvimento, exigem também, pelo seu lado, uma aposta clara na racionalização da rede escolar, de forma a contribuir para promover o sucesso educativo dos jovens.*

*Melhorar o sucesso escolar e adequar as ofertas educativas aos tempos e necessidades familiares, pressupõe a racionalização e o alargamento da Rede de Educação Pré-escolar, assumindo-se o objectivo de que em 2015 a capacidade instalada para a educação pré-escolar corresponda à totalidade das crianças do grupo etário 3-5 anos, corrigindo as carências actualmente verificadas, sobretudo nas cidades.*

*No que respeita à Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico a intervenção visa garantir que em 2015 todas as crianças do 1.º Ciclo do Ensino Básico tenham acesso à escola completa e a tempo inteiro, dispondo de condições ajustadas a aprendizagens qualificadas e qualificantes. A racionalização da rede dos estabelecimentos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, na sua distribuição territorial e na sua dimensão e apetrechamento, significa a aposta em espaços educativos de dimensão e recursos adequados ao sucesso educativo.*

*O Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário visa, pelo seu lado, dotar a rede escolar com condições mais adequadas a um ensino de qualidade e coerente com a exigência que se deve associar este nível crítico de ensino.*

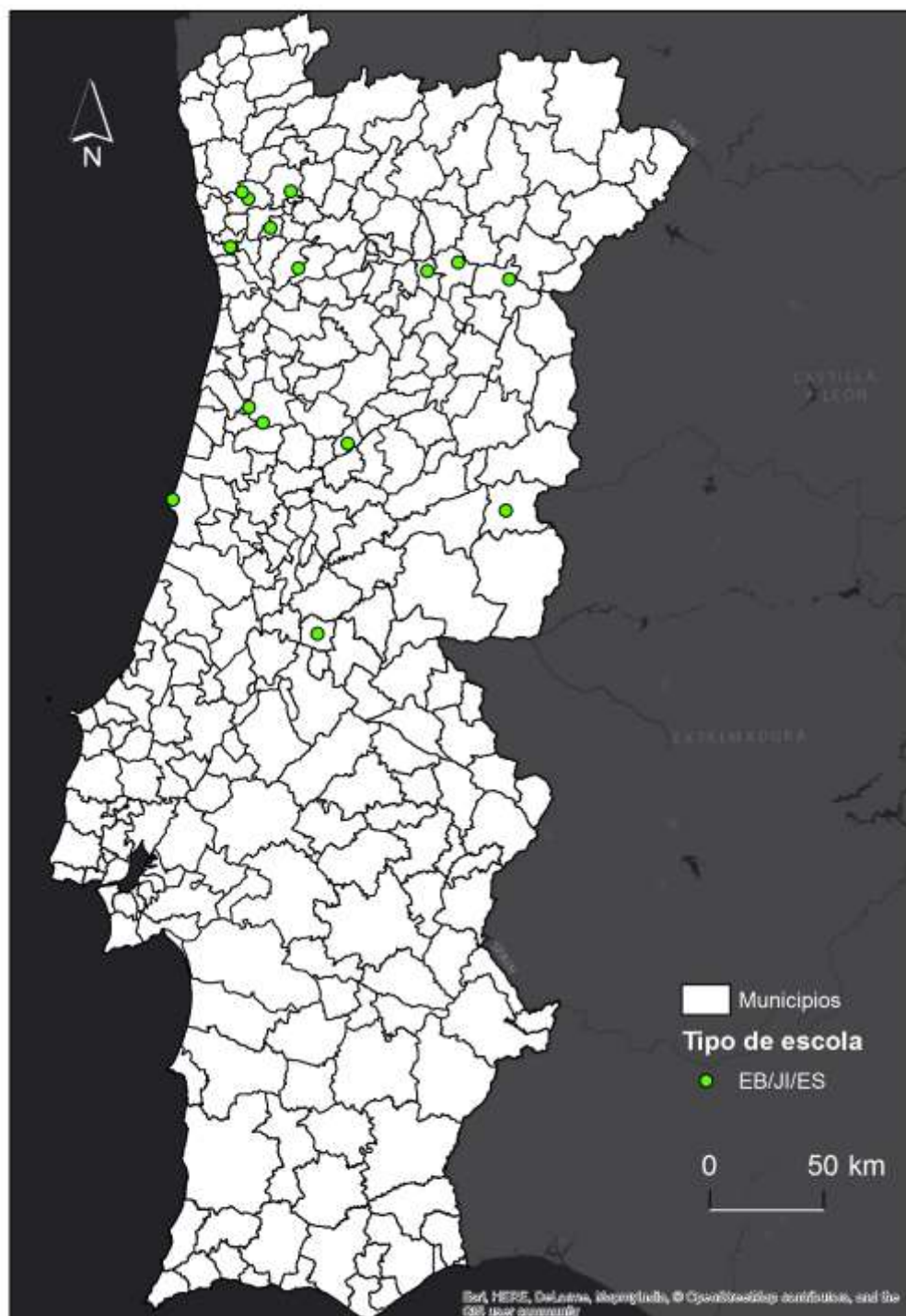
*Com vista a assegurar uma racionalidade acrescida do investimento público, baseada na articulação e na complementaridade dos esforços desenvolvidos a nível nacional e municipal, adoptam-se novos procedimentos de gestão dos investimentos. As Cartas Educativas Municipais – as quais têm por objecto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos e respectiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – passam a constituir não apenas o referencial de ordenamento das redes escolares mas, também o instrumento de apoio à decisão de co-financiamento.*

*Assim, para efeitos de acesso municipal a financiamento de Fundos Estruturais, é condição essencial que as cartas educativas, da competência dos Municípios e elaboradas em estreita articulação com o Ministério da Educação, estejam formalmente aprovadas e homologadas, visando-se assim assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação (do pré-escolar e de ensino básico ao ensino secundário), por forma a que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se venha a manifestar.*

Anexo 2 – Jardins Infantis Intervencionados – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)



Anexo 3 - Escolas integradas (Jardim de infância, Escola Básica e Escola Secundária) criadas e/ou Intervencionadas – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)





Anexo 4 - Escolas Básicas Intervencionadas – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)



Anexo 5 - Escolas Secundárias Intervencionadas – 2007-2013;  
Elaboração Própria (Fonte: DGEstE; AD&C)

